



# Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía

El compromiso de Europa con la Agenda 2030

José Antonio Alonso y Anna Ayuso (coords.)

**CIDOB**  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



Europe  
for Citizens



**AMB**



Diputació  
Barcelona

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

# Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía

El compromiso de Europa con la Agenda 2030

José Antonio Alonso y Anna Ayuso (coords.)

CIDOB  
BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

@2017 CIDOB

CIDOB edicions  
Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
Tel.: 933 026 495  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)  
[cidob@cidob.org](mailto:cidob@cidob.org)

ISBN: 978-84-92511-47-1  
Depósito legal: B 6256-2017

Barcelona, febrero 2017

## SUMARIO

---

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<i>José Antonio Alonso y Anna Ayuso (coords.)</i>	
<b>DE COMPROMISOS INTERNACIONALES A POLÍTICAS PÚBLICAS. LA VIABILIDAD DE LA AGENDA 2030</b>	<b>11</b>
<i>José Antonio Alonso</i>	
<b>LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD EN LA AGENDA 2030</b>	<b>23</b>
<i>Mario Negre y José Cuesta</i>	
<b>EL ACCESO UNIVERSAL A UNA ENERGÍA ASEQUIBLE, FIABLE, SOSTENIBLE Y MODERNA</b>	<b>35</b>
<i>Ana Pueyo</i>	
<b>EL ROL DEL SECTOR PRIVADO EN LA AGENDA 2030</b>	<b>49</b>
<i>Bruce Byiers</i>	
<b>LOS ODS SON COSA DE TODOS</b>	<b>65</b>
<i>Jonathan Glennie</i>	
<b>PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030</b>	<b>75</b>
<i>Anna Ayuso</i>	

---



## PRESENTACIÓN

---

### **José Antonio Alonso**

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid*  
*j.alonso@ccee.ucm.es*

### **Anna Ayuso**

*Investigadora senior, CIDOB*  
*aayuso@cidob.org*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados el 25 de Septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, pretenden ser la columna vertebral de la Agenda de Desarrollo hasta el año 2030. Sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con los que la comunidad Internacional quiso, al arrancar el nuevo siglo, dar un nuevo empuje a los esfuerzos de cooperación internacional para acabar con la pobreza extrema, el hambre, la mortalidad infantil o la discriminación de género, así como proporcionar educación primaria a toda la población, entre otras necesidades básicas. Los ODM representaron una importante contribución al garantizar un consenso internacional en torno a una agenda con compromisos, metas e indicadores concretos. El balance final de los 15 años de implementación de los ODM presenta evidentes claroscuros; si bien la comunidad internacional pudo felicitar por algunos logros significativos en la reducción de la pobreza, el hambre o el acceso a la educación, también es cierto que se evidenciaron grandes carencias y asimetrías notables entre países y ámbitos de acción. Si se quiere hacer frente a los desafíos de un mundo más complejo e interdependiente es necesario adoptar un enfoque más ambicioso y comprehensivo, como el adoptado por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

La nueva Agenda 2030 se articula en torno a 17 objetivos interrelacionados que abarcan, desde las necesidades locales a los desafíos de desarrollo nacionales y también a los retos de carácter transnacional. No es una agenda de mínimos como fueron los ODM, sino una agenda ambiciosa y desafiante, que trata de impulsar el tránsito de los países y de la comunidad internacional hacia estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles. Esta revisión de los modelos de desarrollo afectará no solo a los ciudadanos más pobres, sino al conjunto de la sociedad y, no solo a los países más pobres, sino a todos los que conforman la comunidad internacional. Es por esto por lo que, para implementar la agenda, se hace necesario que sea conocida y asumida por los gobernantes y por los ciudadanos, y que –unos y otros– se conviertan en impulsores, garantes y protagonistas de las políticas e iniciativas para llevar los ODS a término.

Esta publicación, enmarcada en el programa Europe for Citizens financiado por la Comisión Europea, trata de acercar la Agenda 2030 a la ciudadanía para dar a conocer sus objetivos y las transformaciones a las que convoca. Se pone especial énfasis en analizar cómo se puede incorporar a los diferentes actores en el compromiso conjunto que requiere la implementación de los ODS. Transcurrido más de un año de su aprobación por parte de 193 países, nos enfrentamos a un periodo de incertidumbre sobre la solidez del compromiso de los dirigentes de algunos países que hoy parecen replegarse sobre sí mismos, relegando la solidaridad internacional a un puesto subalterno en la agenda pública y haciendo dejación de las responsabilidades comunes. De ahí que lograr el apoyo de la sociedad sea esencial para que los ODS se conviertan en una realidad para el conjunto de los habitantes del planeta.

La monografía no pretende abarcar todo el contenido de una agenda tan amplia y ambiciosa como los ODS, sino promover una reflexión sobre su significado y las oportunidades y desafíos que comporta. Se pretende contribuir a un debate desde diversos ángulos que ayude a arrojar luz sobre las tareas pendientes y a construir las respuestas de política necesarias para promover un desarrollo que sea sostenible económica y medioambientalmente, tratando asimismo de «no dejar a nadie atrás».

En el primer artículo, José Antonio Alonso analiza las características de la Agenda de los ODS y las novedades que presenta frente a la anterior Agenda de los ODM. El autor señala 6 rasgos distintivos; se trata de una agenda comprehensiva e integral para abordar una realidad compleja como la actual; está orientada a promover una acción colectiva a escala internacional; supone una distribución de responsabilidades compartidas entre países, pero diferenciadas según el grado de desarrollo; precisa de la participación social que inspire y legitime los cambios requeridos en la organización social y en los patrones de producción y consumo; se articula como una agenda multinivel atendiendo al principio de subsidiariedad; y precisa de un esfuerzo continuado de creatividad e innovación para buscar nuevas respuestas a problemas actuales y futuros. Tras analizar el alcance de los ODS el autor pone la atención en el peso que han adquirido los aspectos relacionados con la sostenibilidad ambiental y en la importancia de establecer estrategias para la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Al analizar la capacidad transformadora de la agenda se pone el acento en la necesidad de que se traduzca en políticas públicas específicas en todos los niveles, se dote de recursos financieros y humanos suficientes y se establezcan mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas efectivos. Para ello se propone la construcción de alianzas entre actores que impulsen la agenda a través de las sucesivas fases del ciclo político: en primer lugar, la *asunción* de la agenda, adaptándola a las condiciones locales de cada país y acercándola a las necesidades de los ciudadanos; en segundo lugar, la *implementación* de la agenda, mediante planes de ejecución con asignación de recursos por parte de las instituciones competentes en cada nivel; en tercer lugar, el *seguimiento* de la agenda a través de mecanismos de fiscalización de la actividad de las administraciones públicas; y por último, la *evaluación* de la agenda en función de los resultados propuestos y obtenidos.

El siguiente artículo, firmado por Mario Negre y José Cuesta, se adentra en uno de los objetivos emblemáticos de la Agenda 2030: la lucha contra la desigualdad. Si la erradicación de la pobreza extrema estaba en el corazón de los ODM, la nueva agenda amplía el enfoque y afronta una de las principales causas que impiden acabar con ella: la desigualdad. Este factor, aunque novedoso en la agenda internacional, se ha situado en el centro del debate sobre la necesidad de cambios en el modelo de desarrollo. La reducción de la desigualdad, no solo es el objetivo número 10 de la agenda de desarrollo, sino que también tiene una dimensión transversal en toda la agenda. Los autores se concentran en el análisis de la desigualdad del ingreso y en la evolución del consumo del 40% más pobre de la sociedad en cada país del mundo. Basándose en los estudios del Banco Mundial sobre el indicador de *prosperidad compartida*, se compara el ingreso del 40% más pobre con el de la media de la población. La disminución de la desigualdad será positiva si la renta per cápita del 40% más pobre crece más que la correspondiente al conjunto de la población. Esta es una medida que puede aplicarse a cada país, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, y, por tanto, permite analizar las dinámicas de la desigualdad de manera universal.

Negre y Cuesta reconocen que la medición del doble objetivo de reducción de la pobreza (ODM 1) y corrección de la desigualdad (ODM 10) plantea importantes retos de carácter metodológico y exige disponer de datos de calidad, especialmente a través de las encuestas de hogares. Esta es una asignatura pendiente en muchos países en desarrollo que dificulta un buen diseño de las políticas. En el primer Informe sobre Pobreza y Prosperidad Compartida de 2016 se observa que, si bien en el conjunto de los 83 países analizados con datos de 2013 se ha producido una corrección de la desigualdad, un 35% de la población vive en países que han experimentado un retroceso y gran parte de ellos están en países desarrollados por su nivel de ingresos. Acorde con los niveles de desigualdad vigentes, se confirma que solo con crecimiento económico no se disminuye la pobreza, siendo necesario corregir la desigualdad. Asimismo esa experiencia internacional nos revela que el objetivo de corregir la desigualdad se puede alcanzar si existe voluntad y se adoptan las políticas adecuadas, tal como ocurrió en varios países de Latinoamérica en la pasada década.

El tercer artículo, escrito por Ana Pueyo, analiza los retos para alcanzar el ODM 7: acceso universal a una energía asequible y sostenible. Este objetivo incluye duplicar tanto la cuota de energías renovables como la eficiencia energética, y se considera un elemento para garantizar muchos de los otros ODS. La autora señala que en la actualidad 1.200 millones de personas viven sin acceso a la electricidad y la mitad vive en África Subsahariana. El alto coste de las instalaciones de líneas eléctricas en lugares remotos hace que ni gobiernos, ni sector privado quieran asumir deudas muy elevadas sin esperanza de obtener retornos. Otros muchos millones de personas tienen acceso deficitario e intermitente y carecen de alternativas. La carencia de acceso a energía limpia para cocinar tiene graves consecuencias para la salud de las personas y particularmente las mujeres.

La autora señala cuatro pasos para reducir la pobreza mediante el aumento del acceso a la electricidad: i) que la conexión de los pobres sea un objetivo explícito de las políticas energéticas; ii) que todos puedan asumir la inversión inicial de conexión; iii) que se consuma una cantidad suficiente para diversos servicios; y iv) que se estimule el crecimiento económico y

se redistribuya. La evolución de las tecnologías es un factor esencial para abaratar el acceso con soluciones innovadoras. Pueyo señala que, además de los beneficios directos sobre la calidad de vida de las personas, la electrificación tiene efectos indirectos en aspectos del desarrollo como la salud, la educación, el empleo o el empoderamiento de la mujer. Tres estudios de caso ejemplifican esos beneficios: el modelo chino de electrificación rural, el programa «Luz en casa» de Perú y las miniredes inteligentes de SteamaCo en Kenia.

La incorporación del sector privado a la Agenda 2030 es el tema del cuarto artículo, elaborado por Bruce Byers. Dado que los ODS suponen un cambio de entidad en las estrategias de desarrollo, requieren de la movilización de recursos financieros públicos y privados, por lo que es necesario buscar la forma de establecer sinergias entre ambos sectores, además de con la sociedad civil. Partiendo de la diversidad del sector privado, el autor divide en dos grandes epígrafes su implicación en la Agenda 2030: promover una *mayor actividad* de las empresas en los ODS; impulsar un *mejor comportamiento* del sector privado. En el primer ámbito es necesario llevar a cabo reformas para mejorar el rendimiento de las empresas, promover empleo de calidad, facilitar el acceso a la financiación y favorecer la inversión directa en sectores de mayor rentabilidad y productividad. Para promover la Responsabilidad Social Corporativa y asegurar una buena praxis la Unión Europea ha establecido unos criterios y principios para comprometer al sector privado en el desarrollo que, entre otras cosas, analiza su impacto, adicionalidad, neutralidad sobre el mercado y respeto de las normas sociales, ambientales y fiscales.

En la línea de promover mejores negocios también existen los Principios rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, la declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social y las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, entre otros estándares internacionales. El reto sigue siendo cómo hacerlos efectivos, y eso requiere de una combinación de reglamentación e incentivos. Para ello el Pacto Mundial de las Naciones Unidas ha lanzado el SDG Compass (Brújula de ODS) que explica cómo los ODS afectan a las empresas y las alienta a evaluar el impacto de sus actividades en la Agenda 2030. Eso permitirá que los gobiernos puedan fomentar las actividades privadas que se alinean con los ODS y regularlas cuando entran en conflicto con el interés general.

En el quinto artículo Jonathan Glennie analiza el papel de la sociedad civil, enmarcándolo en los debates acerca de la crisis del sistema de cooperación al desarrollo y la disminución de la importancia de la ayuda. El autor argumenta que, a pesar de que los recursos públicos de cooperación al desarrollo son solo una pequeña parte de la financiación de la agenda 2030, siguen siendo muy importantes para alcanzar los ODS en muchos países y por ello deben contar con el apoyo de la opinión pública. Al igual que en el interior de los estados es generalmente aceptado que entre el 35% y 50% de la economía corresponde al sector público, con la finalidad de promover los objetivos comunes de la nación, la financiación pública internacional tiene que asumir ese papel para alcanzar los objetivos comunes de la Agenda Global y proveer bienes públicos internacionales.

Para el autor el concepto de inversión refleja mejor la realidad de la ayuda moderna y, además, puede ayudar a que la transferencia de

recursos sea más responsable, con mayor transparencia y rendición de cuentas sobre resultados basados en evaluaciones sobre su eficacia. Haciendo un paralelismo con los fondos de cohesión europeos, Glennie defiende la necesidad de fomentar una convergencia de las condiciones de vida en todo el planeta. La inversión pública internacional que defiende debería ser: permanente, para atender a las necesidades existentes y sobrevenidas; de calidad, atendiendo a criterios de eficacia; gradual, en función de las necesidades; contributiva, en lugar de voluntaria; global, en lugar de extranjera, para alcanzar objetivos comunes. Que la Agenda 2030 se haya concebido como una agenda global debería facilitar una corresponsabilidad y el apoyo de la sociedad civil.

En el último artículo, Anna Ayuso analiza los retos de convertir la agenda global en una agenda local y la dificultad para el establecimiento de mecanismos de participación social para la planificación, implementación, seguimiento y rendición de cuentas de la Agenda 2030. La necesidad de territorializar los ODS convierte a las autoridades municipales en un elemento esencial para la efectiva aplicación de la Agenda 2030 y para la movilización de la ciudadanía. La coincidencia de la adopción de los ODS con la celebración un año después de la III Conferencia del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), en octubre de 2016, pone de manifiesto la importancia de implicar a los actores locales en el compromiso de «no dejar a nadie atrás» que informa la Agenda 2030.

Esta difícil imbricación entre compromisos globales y agendas de desarrollo locales tiene implicaciones para el ejercicio efectivo de los principios de la apropiación democrática y la rendición de cuentas. El despliegue efectivo del principio de apropiación exigirá que la definición de las agendas y estrategias de desarrollo locales se asiente sobre principios democráticos, y por tanto, que sea capaz de impulsar procesos de toma de decisiones inclusivos y representativos del conjunto de actores. Por el lado de la rendición de cuentas, será necesario impulsar las instituciones y los canales apropiados para facilitar la transparencia y el ejercicio de las acciones de responsabilidad. El Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales junto a ONU-Habitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo están impulsando procesos participativos en diálogos regionales y globales para analizar cómo se definen y agregan las prioridades de la agenda de desarrollo en el ámbito local y cómo se incorporan los intereses de los beneficiarios en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática, sin mermar la eficacia.

El recorrido realizado en los párrafos previos no agota el contenido y las sugerencias de los diversos artículos que componen esta publicación, pero es suficiente para ilustrar la diversidad de enfoques adoptados y la riqueza analítica de las aportaciones. Son muchos los aspectos que restan por ser considerados, máxime si se tiene en cuenta el carácter ambicioso y comprehensivo de la nueva Agenda. Pero lo aquí analizado apunta hacia aspectos claves que deben ser considerados si se quiere trasladar a la sociedad y a sus gobiernos de forma cabal el sentido de los compromisos adoptados, los desafíos que comportan y las tareas que es preciso poner en marcha para hacer que los objetivos y las metas que la Agenda 2030 contiene se hagan realidad en los plazos acordados. No será una tarea sencilla, pero es acorde con la severidad de los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en el presente.



## DE COMPROMISOS INTERNACIONALES A POLÍTICAS NACIONALES: LA VIABILIDAD DE LA AGENDA 2030

---

**José Antonio Alonso**

*Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid  
Miembro del Comité de Políticas de Desarrollo de Naciones Unidas y del  
Consejo de Cooperación para el Desarrollo de España  
[j.alonso@ccee.ucm.es](mailto:j.alonso@ccee.ucm.es)*

### Introducción

El 25 de Septiembre de 2015, en Nueva York, 193 países reunidos en la Asamblea General de Naciones Unidas decidieron aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de una Agenda que convoca a los países a un esfuerzo compartido para los próximos 15 años, orientado a promover modelos de desarrollo incluyentes y sostenibles en el ámbito nacional e internacional. En su resolución, los países firmantes reconocieron estar resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, construir sociedades pacíficas, justas e incluyentes, proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. La Agenda, compuesta por 17 objetivos y 169 metas, es comprehensiva y ambiciosa, y se ha definido desde su origen como universal, emplazando a todos y cada uno de los países, a sus gobiernos y a sus sociedades, a una acción transformadora de gran calado.

En las páginas que siguen se tratará de discutir en qué sentido cabe interpretar esa capacidad transformadora de la Agenda 2030 y de qué factores depende su potencial viabilidad. Para ello, se analizarán brevemente los contenidos de la Agenda, enfatizando aquellos elementos de novedad que encierra, y se discutirán los requerimientos que la Agenda plantea para hacer realidad los objetivos propuestos. En particular, se prestará atención a la necesidad de traducir los compromisos de la Agenda en objetivos de política pública doméstica y en la necesidad de establecer mecanismos adecuados de seguimiento y de rendición de cuentas como vías necesarias para convertir la Agenda en un proyecto realmente transformador.

El acuerdo de Naciones Unidas en torno a la Agenda 2030 abrió una ventana de oportunidad para que los países, de manera concertada, afronten los desafíos del presente y transiten hacia modelos de desarrollo más equitativos y sostenibles. Su mera existencia, sin embargo, no es garantía alguna de que esa transición se produzca. Lo único que ofrece –y no es poco– es una herramienta para que las sociedades y sus gobiernos se pongan a la tarea de traducir lo allí acordado a objetivos de política pública, convocando

para ello los esfuerzos y recursos propios de cada caso. Sin esa trasposición a las políticas domésticas y a la acción internacional, la Agenda quedaría reducida a una mera expresión de buenos deseos. La tarea más importante está, todavía, por ser realizada; y de cómo se haga dependerá la efectiva capacidad transformadora de lo acordado en Nueva York.

## Los perfiles de una nueva Agenda

a Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio articuló buena parte de los esfuerzos internacionales en materia de desarrollo a lo largo de los últimos 15 años. Fue aquella una iniciativa de notable éxito. Gracias a ella se logró concitar la atención internacional en torno a la lucha contra la pobreza extrema, en todas sus dimensiones; se generó un espíritu de misión compartida a escala internacional, que ayudó a movilizar recursos y voluntades en torno a aquel objetivo; y, finalmente, al definir indicadores y plazos para la realización de las metas, se facilitó las tareas de seguimiento y de rendición de cuentas. Son todos aspectos positivos de los ODM que no cabe desconocer.

Hubo también algunos aspectos que, visto en perspectiva, no suscitan similar aprobación. Así, por ejemplo, la Agenda fue definida por un selecto grupo de expertos y miembros de la burocracia multilateral, con muy limitada participación de los países y sociedades afectadas; el grupo de objetivos seleccionados, aunque muy relevante, dejaba fuera dimensiones (como las referidas a la equidad, los derechos humanos, la gobernanza o el crecimiento económico y la creación de empleo, entre otras) que cualquier estrategia de desarrollo debiera considerar; y, en fin, se trataba de una Agenda claramente asimétrica, en el sentido de que definía desafíos exigentes para los países en desarrollo (especialmente los más pobres), mientras que apenas comportaba compromisos para los países desarrollados.

Más allá de este balance, habría que convenir en que los ODM representaban, en buena medida, una Agenda más propia del pasado que del presente. Una Agenda que parecía concebida para un mundo dual, de países en desarrollo y países desarrollados, en la que estos últimos se comprometían a contribuir en la resolución de problemas –como la pobreza– que no les eran propios; una Agenda articulada en torno al protagonismo muy central de la ayuda internacional y que reproducía la división de responsabilidades propias de un mundo jerárquico, articulado en torno a los donantes tradicionales. Ninguno de estos rasgos se corresponde con la configuración del sistema internacional en el presente.

Hoy estamos ante un mundo mucho más complejo, heterogéneo e interdependiente que en el pasado. La tradicional escisión del mundo entre un Norte rico y un Sur pobre ha dejado de ser una buena descripción de la realidad. Por supuesto, siguen existiendo niveles extraordinarios de desigualdad, pero entre aquellos dos polos existe hoy una amplia relación de países –la mayoría, de hecho– que ocupa posiciones intermedias en esa escala de desarrollo. Esto tiene una doble consecuencia. Por una parte, las capacidades y necesidades de los países difieren, de acuerdo con su situación respectiva: no existe nada parecido, por tanto, a un recetario único, universalmente válido. Pero, al tiempo, algunos problemas –como el deterioro ambiental, el desempleo juvenil, los desafíos de la urbaniza-

ción, las migraciones descontroladas o la inseguridad, por citar unos pocos– afectan a un espectro amplio de países, desarrollados y en desarrollo, aun cuando se presenten en cada caso a través de formas diferenciadas. La Agenda puede ser, por tanto, mucho más compartida y transversal que en el pasado.

La pluralidad de situaciones obliga, en todo caso, a una Agenda más comprehensiva. En el pasado, los esfuerzos internacionales en materia de cooperación al desarrollo se centraron en la lucha contra la pobreza extrema. Ese objetivo sigue teniendo plena vigencia, pero hoy se sabe que es difícil vencer la pobreza si no se aminoran los niveles de desigualdad existentes en el seno de muchas sociedades. Es más, incluso en aquellos países en los que la pobreza es marginal –países de la OCDE, por ejemplo–, el crecimiento de la desigualdad se ha convertido en factor de creciente inquietud, que está afectando a los niveles de cohesión social, a la solidez de las instituciones y a las posibilidades de progreso. Al tiempo, hoy se reivindica una visión más integral del desarrollo, en la que necesariamente deben acogerse, de manera más integral y armoniosa, las dimensiones económica, social y ambiental del progreso.

El mundo ha asistido también a una recomposición de las estructuras de poder a escala internacional. Frente al mundo dual del pasado, nuevas potencias emergen, muchas de ellas procedentes del mundo en desarrollo, con notable capacidad de proyectarse sobre el escenario regional y global y de trasladar a la agenda internacional sus propias visiones y demandas. La acción global ha de construirse, por tanto, a partir de una más distribuida asignación de la voz y de la responsabilidad internacional. Esta respuesta de naturaleza más incluyente es crucial cuando lo que se pretende es hacer frente a problemas cuya solución reclama una acción cooperativa a escala internacional. Es el caso de los bienes públicos internacionales, como la seguridad, la paz, la contención del cambio climático, la preservación de los mares o la estabilidad financiera, que solo pueden ser provistos a través de una acción colectiva a escala internacional.

Por último, nos enfrentamos a un mundo cada vez más consciente de las restricciones que impone al proceso de desarrollo la sostenibilidad de los equilibrios bio-físicos básicos en que se sustenta la vida. Algunos de los desafíos ambientales, como el cambio climático, son de extraordinaria entidad, obligando a una revisión de las pautas de producción y de consumo hasta ahora vigentes, al tiempo que reclaman cambios radicales en los patrones de abastecimiento energético y un ejercicio mayúsculo de innovación que permita encontrar opciones tecnológicas adecuadas para los desafíos del presente. Frente a la dinámica del pasado en la que el esfuerzo de desarrollo suponía el tránsito entre un escenario de partida y otro de llegada, ambos bien definidos, hoy conocemos el punto de partida pero no sabemos muy bien cuál ha de ser la meta a la que dirigir nuestros esfuerzos. Hablamos de un modelo «incluyente y sostenible», pero detrás de ese término se ocultan buenas dosis de ignorancia, porque desconocemos cuáles son las pautas de semejante modelo. En buena parte, esa meta se ha de construir a lo largo de la propia senda de cambio, mediante un ejercicio sistemático de innovación, de prueba y error, de aprendizaje colectivo.

En suma, responder a los desafíos del presente comporta una Agenda que satisfaga, cuando menos, los siguientes seis rasgos:

- Ser *comprehensiva e integral*, para dar cuenta de la complejidad del mundo presente y de la diversidad de necesidades, intereses y demandas que plantea una realidad internacional más diversa y heterogénea.
- Estar orientada a promover una *acción colectiva de calidad a escala internacional*, ya que muchos de los problemas son compartidos y algunos (los llamados bienes públicos internacionales) requieren de una acción cooperativa que sume las capacidades y recursos de todos.
- Promover una *más compartida distribución de responsabilidades entre países*, de acuerdo con los recursos y capacidades de cada cual, lo que supone apelar como norma inspiradora al principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas», demandando una más equilibrada distribución de la voz y de las tareas entre países.
- Estar basada en un *ejercicio activo de participación social*, porque lo que se requiere no son ajustes menores de naturaleza técnica, sino mutaciones sustanciales en los modos de organización social, en los patrones de consumo y producción actualmente vigentes, y eso debe de realizarse con la participación y aquiescencia de los ciudadanos.
- Estar articulada en torno al *principio de subsidiariedad*, para lograr que las decisiones se asuman en el nivel más cercano a las personas posible, dando lugar a una agenda multinivel en la que lo local, nacional, regional y global estén igualmente comprometidos.
- Y, finalmente, estar basada en un continuo *esfuerzo de creatividad*, porque no disponemos de buenas respuestas para alguno de los problemas a los que nos enfrentamos, por lo que se requiere abrir la mente a la novedad y estimular el esfuerzo compartido de búsqueda para encontrar las soluciones aceptables.

La Agenda 2030 aprobada por Naciones Unidas cumple aceptablemente estos rasgos. Es una Agenda *comprehensiva* que recorre un amplio arco de dimensiones del desarrollo y que acoge objetivos y metas muy diversas. Es, además, una Agenda *ambiciosa*, por la cobertura y alcance de sus metas y por la movilización de recursos, capacidades y voluntad política que se requiere para hacerlas efectivas. Buena parte de los más importantes desafíos a los que se enfrenta el sistema internacional en el ámbito del desarrollo están contemplados en la agenda. A esa relación de objetivos se ha llegado tras uno de los procesos más complejos de *participación y consulta* que ha promovido Naciones Unidas en su historia. Por último, y es acaso uno de sus rasgos más distintivos, se trata de una Agenda que, desde su origen, se ha concebido como *universal*: es decir, emplaza y compromete a todos, países desarrollados y en desarrollo, a un esfuerzo de transformación compartido.

Hay quien ha visto en alguno de estos rasgos de la Agenda un inconveniente y se critica su ambición o complejidad, aludiendo a su excesivo número de objetivos y de metas. Es claro que si se compara con los ODM, la Agenda 2030 es notablemente más compleja y ello va a dificultar su transmisión a la sociedad. Sin embargo, lo relevante es el proceso de participación y de consenso entre países que está detrás de la configuración de la Agenda. No es un producto gestado en el gabinete de un grupo de analistas, sino el resultado de un proceso de diálogo entre más de 70 países, de niveles distintos de desarrollo y con la participación de muchos otros actores de la sociedad. Si la Agenda quería comprometer a todos y ser realmente universal, necesariamente tenía que acoger las necesidades y visiones dispares de un mundo más diverso y heterogéneo.

Más fundada es la crítica de quienes piensan que durante el proceso de elaboración de la Agenda se dedicó mucho tiempo a definir los objetivos y las metas, lo cual es importante, pero muy poco tiempo a la construcción de la narrativa que justifique su contenido. Se carece así de un marco interpretativo que ayude a entender el propósito al que se encamina la Agenda y dé sentido a los esfuerzos que se demandan. Esto no sucedió con los ODM, que dispusieron de la Declaración del Milenio como marco normativo visionario en el que encuadrar la tarea. El secretario general de Naciones Unidas trató de suplir esa carencia con el diagrama de «las cinco pes» que articulan la Agenda (*people, planet, progress, partnership and peace*), pero esto no es sino un recurso publicitario, más que una narrativa. En suma, la ausencia de una convincente narrativa va a dificultar las tareas de difusión y de sensibilización en torno a una Agenda que ya de por sí es compleja.

Por último, hay quien piensa que la nueva Agenda 2030, al ampliar el foco de los problemas considerados, puede relegar a un papel subsidiario el propósito de concentrar la atención y los esfuerzos en los colectivos más necesitados, tal como, sin embargo, se proponía la Agenda del Milenio. No obstante, se trata de una crítica de limitada fundación si se tiene en cuenta que la Agenda 2030 define un principio transversal que recorre el conjunto de los objetivos y que se formula como «no dejar a nadie atrás» (*leaving no one behind*), sugiriendo la necesidad de que en todos los casos se atienda a los colectivos más vulnerables y se combatan las raíces de la exclusión y marginación, cualquiera que sea su origen.

## Los contenidos de la Agenda

Aún resta trabajo para definir los indicadores que habrán de permitir el seguimiento de las metas, pero el contenido de lo que se propone es claro y se puede articular en torno a tres grandes componentes: i) el trabajo requerido para hacer realidad el mandato de los ODM, ampliando su alcance; ii) aquellos compromisos requeridos para apoyar la transición de los países hacia estrategias de desarrollo sostenibles; y iii) los pasos necesarios para promover una mejor provisión de los bienes públicos regionales y globales que la sociedad demanda.

### Culminar la tarea

La primera dimensión acoge aquellos de objetivos que pretenden culminar la tarea iniciada con los ODM y que estaba muy centralmente dirigida a luchar contra la pobreza extrema en sus diversas manifestaciones. Pese a ser el bloque más semejante en sus contenidos a los ODM, muy centrado en las dimensiones sociales, en realidad la nueva Agenda va mucho más allá de lo definido entonces, porque amplía la gama de aspectos considerados y define, en algunos de ellos, objetivos más ambiciosos.

Así, por ejemplo, si los ODM concentraban el esfuerzo del Objetivo 1 en reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema, en este caso los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se proponen «erradicar la pobreza extrema para todos, en todas partes» y corregir la pobreza relativa, reduciendo «al menos en la mitad» la proporción de personas de todas

la edades que viven «en pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo a las definiciones nacionales». De igual modo, se proponen poner fin al hambre y la malnutrición y asegurar el acceso de toda la gente a «alimentación segura, nutritiva y suficiente a lo largo del año». Estas medidas se acompañan de una demanda de fortalecimiento nacional de «los sistemas de protección social con medidas de carácter universal», alcanzando cobertura sustancial de los pobres y vulnerables para 2030.

Similar ampliación de objetivos se producen en las áreas de salud y educación, dos de las dimensiones centrales de los ODM. En materia de salud, por ejemplo, los ODM definieron metas para dos áreas específicas –mortalidad infantil y salud materna–, al tiempo que incorporaba otras medidas referidas al combate contra alguna de las más importantes enfermedades transmisibles. Pero, los SDG reclaman una vida saludable y la promoción del bienestar para todo ser humano, a todas las edades. Se afirma, además, el propósito de «alcanzar la cobertura universal de la salud, incluyendo la protección frente a los riesgos financieros y el acceso a medicinas y vacunas de forma segura, efectiva, de calidad y en aceptables condiciones de coste». Se abre la gama de afecciones de salud que son consideradas como parte de los objetivos, incluyendo aquellas derivadas de patrones de vida insanos, como la «prevención y tratamiento del abuso de sustancias nocivas, incluyendo el abuso de drogas y narcóticos y el uso dañino del alcohol», «reducir a la mitad las muertes y heridos por accidentes de tráfico en las carreteras» para el 2020 o la «la reducción sustancial del número de muertos y enfermos originados por el uso inadecuado de productos químicos y la contaminación del aire, el agua y el suelo».

Similar incremento en el grado de ambición se produce en el sector de la educación. Los ODM concentraron su atención en el logro del acceso universal a la educación primaria. Por su parte, los ODS amplían su atención a «asegurar educación incluyente y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje para todos a lo largo de toda la vida». Este objetivo comporta considerar «educación primaria y secundaria libre, equitativa y de calidad»; pero también se demanda el «desarrollo, cuidado y educación preprimaria para los más pequeños», y «el acceso igual de hombres y mujeres a una educación vocacional y terciaria asequible y de calidad, incluyendo la educación universitaria» o la promoción de las capacidades adecuadas para el «empleo, el acceso a puestos de trabajo decentes y para el emprendimiento».

Además de la mayor ambición de las metas, ha habido también una ampliación de las áreas consideradas en este primer bloque. Dos son especialmente relevantes. En primer lugar, el combate contra la extrema desigualdad, tanto dentro de los países como entre países. Este objetivo, aunque mencionado en la Declaración del Milenio, nunca pasó a formar parte de los ODM. En este caso constituye uno de los ODS, que se despliega en diversos propósitos. En concreto, se menciona, entre otros aspectos, la necesidad de «alcanzar y sostener un crecimiento de la renta del 40% más pobre a tasas mayores a las del promedio nacional», promover «la inclusión social, económica y política de todos» sin discriminación alguna, «asegurar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados» o «adoptar políticas adecuadas en los ámbitos fiscal, salarial y de protección social y alcanzar progresivamente una mayor equidad».

En segundo lugar, los ODS proceden a una revisión en profundidad del tratamiento que se le había otorgado a la equidad de género en los ODM. Entonces la atención se había centrado en la equidad en el sistema educativo, la mejora de la salud materna, el acceso universal a los servicios de salud reproductiva, la corrección de las desigualdades de género en la vida laboral y en la representación política. El objetivo ahora se abre a ámbitos antes no considerados. Así, se formula la necesidad de poner fin a «todas las formas de discriminación contra la mujer y las jóvenes», «eliminar todas las formas de violencia» contra las mujeres y otras «prácticas dañinas, tales como los matrimonios tempranos y forzados o la mutilación genital de las mujeres». Y, de forma más ambiciosa, se propone «reconocer y valorar las actividades de cuidado de las personas y el trabajo doméstico a través de la provisión de los servicios públicos, las infraestructuras y las políticas de protección social».

### **Transición hacia un desarrollo sostenible**

Los cambios más importantes que introducen los ODS se encuentran relacionados con este segundo bloque, que persigue alentar en los países estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles. Ocupan en este ámbito un lugar central los objetivos de carácter ambiental. En los ODM estos aspectos se habían limitado a ámbitos relacionados con el acceso al agua y saneamiento, la protección de la biodiversidad y la genérica aplicación de los principios de sostenibilidad a las políticas nacionales. Semejante planteamiento se había revelado claramente insuficiente. Si el mundo consiguió avances significativos en la lucha contra la pobreza desde el año 2000 en que suscribieron los ODM, no cabe decir lo mismo con respecto a los objetivos ambientales, donde las tendencias de deterioro en algunos casos se han agudizado significativamente. Al tiempo, el avance en el conocimiento científico sobre la degradación de los equilibrios ambientales y sus consecuencias para el ser humano no ha hecho sino acentuar la prioridad que debe otorgarse a estas dimensiones. Por una y otra razón parece justificado que la nueva Agenda haga de estos componentes una parte central de su empeño.

De hecho, lo que apenas era un objetivo en la estructura de los ODM, se convierte en siete objetivos; y de forma adicional se incluyen objetivos de naturaleza ambiental en buena parte del resto de la Agenda. Entre los objetivos específicamente ambientales se considera en este caso «asegurar la gestión adecuada y sostenible del agua y la salubridad para todos», «crear ciudades y asentamientos humanos incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles», «la conservación y el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos» o «proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres», incluyendo la gestión sostenible de los bosques, combatir la desertificación y reducir y revertir la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad. Pero, acaso, los objetivos más ambiciosos son aquellos que demandan modificaciones sustanciales en los modelos de crecimiento económico hasta ahora vigentes. Entre ellos, los que aluden a asegurar el acceso a energía «accesible, segura y sostenible» para todos, incluyendo el «incremento sustancial de la cuota atribuida a las energías renovables en el total de los consumos energéticos e incrementar la eficiencia energética». En la misma línea se proponen aquellos objetivos relacionados con «asegurar patrones de consumo y producción sostenibles», lo que implica desacoplar el creci-

miento económico de la degradación ambiental. Junto a ello, la Agenda se propone reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita y reducir las pérdidas de alimentos, alcanzar una sólida gestión sostenible de los productos químicos y de los residuos y basuras a través de su ciclo de vida o racionalizar los subsidios ineficientes al uso de la energía fósil. Hay también un objetivo orientado a promover «una acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos, aunque se reconoce que es en la actividad de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático donde deben radicar las principales iniciativas en este ámbito.

De forma adicional, forman parte de este gran bloque otros dos componentes que habían quedado excluidos de los ODM: el crecimiento económico y la promoción del buen gobierno. Dos son los objetivos que de forma más expresa acogen la dimensión del crecimiento económico. El primero se refiere a promover «un crecimiento económico sostenido, incluyente y sostenible, el logro de pleno y productivo empleo y trabajo decente para todos». En este ámbito se incluye el propósito de elevar los niveles de productividad, a través de la diversificación productiva, la mejora tecnológica y la innovación, promover la creación de trabajo decente, emprendimiento, creatividad e innovación o reducir la proporción de jóvenes sin empleo, educación o formación. Se incluye, además, la meta de mantener un crecimiento del PIB de los países menos adelantados (PMA) de al menos el 7% anual, algo que comportaría un cambio importante respecto a la tendencia histórica precedente (aunque no se dice cómo se conseguiría). El otro objetivo está orientado a promover infraestructuras «de calidad, apropiadas y sostenibles y apoyar el desarrollo económico y el bienestar de los seres humanos». Además, el objetivo incluye el propósito de promover una industrialización incluyente y sostenible, el creciente acceso a los servicios financieros de las pequeñas empresas, el fortalecimiento de la investigación científica, la innovación y la mejora de las capacidades tecnológicas, particularmente en los países en desarrollo.

Por lo que se refiere al buen gobierno, se trata de conseguir «sociedades pacíficas e incluyentes», promoviendo el Estado de derecho y el imperio de la ley a nivel nacional e internacional, luchar contra la corrupción y promover instituciones eficaces y transparentes, con capacidad de rendición de cuentas. Una parte importante de este capítulo se refiere al objetivo de asegurar un acceso igual a la justicia para todos, garantizando el acceso público a la información, protegiendo las libertades fundamentales y la provisión de identidad legal para todos, incluyendo el registro de nacimiento.

### **Proveer bienes públicos regionales y globales**

El tercer componente de la nueva Agenda es el que se refiere a mejorar la provisión de algunos bienes públicos internacionales que se consideran cruciales para el desarrollo. En el caso de los ODM esta parte de la Agenda se concentraba en el objetivo ocho –asociación global para el desarrollo–, además de en los capítulos dedicados al tratamiento de enfermedades transmisibles y de protección de la biodiversidad. En el caso de los ODS la presencia de objetivos relacionados con la provisión de bienes públicos internacionales es más

amplia y se encuentra distribuida en diversos ámbitos de la Agenda. Algunos de ellos se presentan, además, asociados a los llamados «medios de implementación»: es decir, cambios que se requerirían en los ámbitos internacionales para hacer realidad los propósitos que la Agenda contiene.

En buena parte de los objetivos hay componentes que aluden a aspectos internacionales que podrían tener características parciales de bienes públicos internacionales. Es el caso, por ejemplo, de los objetivos que hacen referencia dentro del capítulo de la seguridad alimentaria a «corregir las restricciones comerciales en los mercados agrícolas»; en el de salud, a «apoyar la investigación y el desarrollo de vacunas y medicinas»; o en el de reducir la desigualdad dentro y entre países a «mejorar la regulación y el seguimiento de los mercados financieros». Más claramente aparecen componentes relacionados con bienes públicos (nacionales, regionales o globales) en los objetivos de naturaleza ambiental, ligados con el logro de una gestión sostenible del uso del agua, asegurar un uso sostenible de los océanos, aguas y recursos marinos, proteger un uso sostenible de los ecosistemas terrestres, crear ciudades y asentamientos humanos sostenibles, construir infraestructuras resilientes o tomar acciones contra el cambio climático.

Al igual que en el caso de los ODM, la Agenda dedica un objetivo a «fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza global para el desarrollo». Este último objetivo no es muy distinto en su contenido al de los ODM, acaso con algunas inclusiones relevantes referidas a «fortalecer la movilización de los recursos domésticos», incluir el apoyo a la mejora de las capacidades domésticas para la imposición y la recaudación, «fortalecer la cooperación internacional sobre la ciencia, la tecnología y la innovación», así como promover el «desarrollo, la transferencia, diseminación y difusión de sólidas tecnologías ambientales en términos favorables para los países en desarrollo». Se mantienen las referencias a la necesidad de incrementar la ayuda internacional, incluyendo la aportación del 0,7% del PNB de los países desarrollados en forma de ayuda oficial al desarrollo, de la cual el 0,15-0,20% debería ir dirigida a los países menos adelantados (PMA). Se insiste en la necesidad de avanzar hacia un sistema de comercio basado en reglas, abierto y no discriminatorio; y se demanda la aplicación de la norma de «libre de derechos, libre de cuota» a los productos provenientes de los PMA, así como a asegurar que las reglas de origen asociadas al tratamiento preferencial de los PMA sean transparentes y simples.

Un componente que es relativamente novedoso es el que se refiere a los «asuntos sistémicos», que acoge objetivos relacionados con «fortalecer la estabilidad macroeconómica global, incluyendo la coordinación macroeconómica y la coherencia de políticas». En este mismo capítulo se afirma, de modo muy oportuno, el «respeto al espacio de políticas propio de cada país y al protagonismo que cada país debe tener en el liderazgo para establecer e implementar políticas para la erradicación de la pobreza y para promover el desarrollo sostenible». Finalmente, la Agenda reconoce la necesidad de fortalecer las asociaciones multi-actores que movilizan y comparten conocimiento, habilidades, tecnología y recursos financieros para apoyar estrategias de desarrollo sostenibles, particularmente en los países en desarrollo.

## Capacidad transformadora de la Agenda

De acuerdo con su contenido, nos encontramos ante una Agenda comprehensiva, ambiciosa y universal, que parece adecuadamente diseñada para afrontar buena parte de los problemas de desarrollo que padece el mundo actual. Ahora bien, ¿será realmente transformadora? ¿Conseguirá la radical transformación que se propone? Contestar a estos interrogantes no es sencillo. En buena medida, la resultante vendrá condicionada por cómo se respondan a las siguientes cinco preguntas:

- En primer lugar, ¿mantendrá la Agenda su *carácter comprehensivo e integral* o, por el contrario, perderá esa naturaleza en beneficio de aquellas dimensiones menos comprometidas, más fáciles de asumir? Existe el riesgo, en efecto, de querer transformar la Agenda en una suerte de «ODM plus», despojándola de aquellas dimensiones transformadoras, relacionadas con los ámbitos de la inclusión o de la sostenibilidad, que implican cambios profundos en las pautas de producción, consumo y distribución a escala nacional e internacional. Frente a esta tendencia, es necesario preservar el carácter integral de la Agenda.
- En segundo lugar, ¿mantendrá la Agenda su *carácter universal* o será concebida en la práctica como una Agenda propia de los países en desarrollo? Ciertamente existe el riesgo de que los países desarrollados no se sientan concernidos con los objetivos de la Agenda y la conciban, al igual que los ODM, como algo a lo que deben contribuir pero que, en esencia, afecta a los países en desarrollo. Frente a ello, conviene recordar que uno de los rasgos constitutivos de la Agenda es su universalidad: todos los países están emplazados a hacer transformaciones en el seno de sus propias economías y sociedades.
- En tercer lugar, ¿implicará la Agenda al *conjunto de las políticas públicas* o se pensará como una Agenda propia de la cooperación para el desarrollo? Es este otro de los desafíos que ha de vencer. Algunos gobiernos han remitido la Agenda al ámbito competencial de su sistema de cooperación: pero la Agenda demanda transformaciones en ámbitos –medio ambiente, empleo, transparencia, energía, ordenación del territorio– que afectan al conjunto de los departamentos del Gobierno y a los diversos niveles de la Administración. Por ello, solo si la Agenda permea el conjunto de las políticas públicas se estará en condiciones de hacer realidad aquello que se propone.
- En cuarto lugar, ¿establecerá la Agenda *mecanismos adecuados de rendición de cuentas* o quedará como una declaración retórica, con objetivos meramente aspiracionales? Es este un dilema que afecta a todos los acuerdos internacionales y que es necesario corregir si se pretende que la Agenda se convierta en realidad. En la medida en que la Agenda comporta compromisos de política pública en el ámbito de todos y cada uno de los países, deberían ser los órganos encargados de fiscalizar las políticas públicas (Asambleas y Parlamentos) los que asumieran las tareas de dar seguimiento y pedir rendición de cuentas a los gobiernos respectivos en torno a los compromisos asumidos y a su grado de realización. Al tiempo, en la medida en que también los países se comprometen a acciones internacionales, debería arbitrarse un sistema de rendición de cuentas complementario a escala regional y global, a través de informes y procesos de evaluación entre pares.
- Por último, ¿se *movilizarán los recursos, las capacidades y la voluntad política que se requiere* para hacer realidad las metas comprometidas? Estamos ante una Agenda ambiciosa que requerirá un respaldo finan-

ciero sin precedentes. No obstante, los recursos financieros, con ser necesarios, no son suficientes para garantizar el éxito: también hay que desplegar capacidades en el ámbito institucional y tecnológico, buscando respuestas frente a problemas para los que no tenemos soluciones probadas; así como diseñar incentivos y políticas que alineen los esfuerzos individuales y colectivos con las metas sugeridas.

En suma, la Agenda 2030 marca una muy valiosa ventana de oportunidad para el cambio, pero para que tal oportunidad se consume es necesario tejer un compromiso firme que articule a las sociedades y a sus gobiernos en torno a un esfuerzo compartido para poner la Agenda 2030 en un lugar preferente de la acción pública.

## Factibilidad de la Agenda

Dada su ambición y complejidad, es claro que sin un esfuerzo colectivo y sostenido en el tiempo es difícil que la Agenda 2030 se realice. Ningún actor, ya sea público o privado, reúne los recursos y las capacidades para afrontar en solitario las tareas que la Agenda 2030 comporta: es necesario, por tanto, construir alianzas y *partnerships* entre actores, para sumar experiencias, capacidades y recursos; y para ello hay que crear complicidades y sembrar la confianza mutua, basada en propósitos compartidos.

Ahora bien, aunque se reconozca la necesidad de convocar la participación de todos, es evidente que a los gobiernos les toca un papel directivo básico. No solo por los recursos (normativos y financieros) que están bajo su autoridad, sino también porque parte de los objetivos conectan con ámbitos claros de la acción pública. Avanzar por tanto hacia la integración de la Agenda en las políticas públicas resulta crucial. Cabría concebir ese proceso a través de cuatro grupos de tareas que, a su vez, definen etapas sucesivas del ciclo político. A saber:

- *Asumir la Agenda*: la primera etapa exige que los países discutan la Agenda y traten de adaptarla a las condiciones de cada país. No se trata tanto de concebir la Agenda como un menú, eligiendo aquellos objetivos que en cada caso se deseen: la integralidad de los compromisos debe ser preservada, pero sí debe acomodarse a cada realidad nacional, estableciendo prioridades de acuerdo con las circunstancias de cada caso. Al tiempo, es necesario definir los indicadores con los que se va a dar seguimiento a la Agenda, asegurando la aportación de aquellos que se acuerden internacionalmente, pero también definiendo aquellos indicadores más específicos de carácter nacional que se consideran necesarios. Es necesario también en esta primera etapa construir opinión colectiva sobre la Agenda, acercándola a los ciudadanos, movilizándolo su apoyo. Es claro que sin la presión de una ciudadanía informada y comprometida, la Agenda puede quedar diluida por las omisiones o incumplimientos de los gobiernos. Y finalmente, hay que ir construyendo las complicidades entre actores diversos (públicos y privados) que la Agenda demanda.
- *Implementar la Agenda*: el segundo paso es el de la aplicación de la Agenda, que necesariamente pasa por traducir los objetivos y prioridades al ámbito de las políticas públicas. Los gobiernos deberían presentar a los Parlamentos sus planes de ejecución de la Agenda a lo largo de

la legislatura. Para ello es necesario fortalecer los procesos de coherencia de políticas, buscando las complementariedades (y atenuando los conflictos) entre los diversos ámbitos de la acción pública. La Agenda 2030 no es un agregado de objetivos yuxtapuestos, sino más bien una trama de propósitos vinculados, de modo que para avanzar en uno de ellos, es preciso alcanzar logros en muchos otros. Quiere esto decir que para hacer realidad la Agenda 2030 es necesario mantener una visión articulada del conjunto de la acción pública. Y finalmente, el plan de implementación debe estar acompañado de una definición de compromisos y previsiones presupuestarias que garanticen los medios para hacer realidad lo acordado.

- *Dar seguimiento a la Agenda*: el tercer paso es comprobar si se está marchando en la buena ruta y si se están honrando los compromisos adquiridos. En este ámbito los órganos representativos (Asambleas y Parlamentos) están llamados a tener un papel crucial, dado que entre sus funciones está acometer la acción fiscalizadora de la acción pública. También es necesario que el seguimiento se articule en los ámbitos regional y global. La UE es un ámbito clave en el caso español para hacer esa función en el marco comunitario; mientras que el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas parece la instancia más adecuada para el monitoreo global de la Agenda.
- *Evaluar la Agenda*: la última de las etapas es la de la evaluación, que es necesaria para revisar metas y políticas en función de lo que sugieran los procesos de seguimiento.

Cuatro etapas, pues, que es preciso recorrer para hacer realidad la Agenda; y en todas ellas los poderes públicos debieran tener un papel de liderazgo manifiesto.

## Consideraciones finales

La Agenda 2030 constituye una oportunidad única para poner a trabajar al conjunto de los países en un esfuerzo de transformación colectiva de nuestras realidades, de modo que se dé solución a alguno de los más urgentes desafíos del presente y se abra paso a estrategias incluyentes y sostenibles de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Como tal, la Agenda no es sino una ventana de oportunidad para transformar la realidad: que esa Agenda se convierta en realidad, o no, dependerá de los compromisos efectivos de los gobiernos y de la presión que las sociedades hagan para obligar a que esos compromisos se produzcan y se honren en el tiempo. La herramientas para activar esos procesos están ya disponibles, como consecuencia de lo aprobado en Naciones Unidas, pero ahora la tarea descansa en las propias dinámicas sociales y políticas de los países. Estamos ante una Agenda mucho más nacional-céntrica que los ODM: emplaza a gobiernos y ciudadanos a ponerse a la tarea. No cabe minimizar las dificultades, que están a la altura de los desafíos a los que se pretende hacer frente. Lo importante es que la voluntad colectiva esté decidida a convertir lo que la Agenda sugiere en un marco de referencia obligado de nuestra acción pública a lo largo de los próximos 15 años.

### Mario Negre

*Economista senior, Banco Mundial  
Investigador senior, German Development Institute  
y Maastricht School of Management  
Mario.Negre@die-gdi.de*

### José Cuesta

*Economista senior, Banco Mundial  
Responsable de Política Económica y Social,  
UNICEF Office of Research – Innocenti  
jcuesta@unicef.org*

Contrariamente a lo que muchos piensan de Adam Smith, considerado uno de los padres del capitalismo, este mostró preocupación por la pobreza y, hasta cierto punto, por la desigualdad. Aunque creía que los beneficios del crecimiento económico siempre acabarían «derramándose» en mayor o menor medida hacia los pobres, Smith creía en el imperativo moral de asegurar una mínima prosperidad económica para todos. En su famoso libro *La riqueza de las naciones*, publicado en 1776, expresa su convencimiento de que la riqueza de un país no debe medirse por su acumulación en las arcas reales, sino más bien por el nivel salarial de los trabajadores. Afirma que es simplemente un asunto de equidad que aquellos que alimentan, visten y alojan al resto de la sociedad perciban una parte suficiente del producto total como para poder alimentarse, vestirse y alojarse ellos mismos.

Esta temprana visión, sin embargo, aunque se suele presentar como un posicionamiento contra la desigualdad, expresa en realidad un compromiso por la pobreza, lo que no es lo mismo. En las últimas décadas, la reducción de la pobreza se ha ido convirtiendo en el gran objetivo de las agendas de desarrollo, tanto nacionales como internacionales. Este ha sido un cambio significativo. Pasar de priorizar el pago de la deuda externa –muchas veces contraída sin control democrático ni condiciones sobre su uso– y los consecuentes ajustes estructurales a focalizar los esfuerzos en la reducción y la eliminación de la pobreza fue un ejercicio que requirió mucho esfuerzo por parte de técnicos, académicos y, sobre todo, de la sociedad civil<sup>1</sup>. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representaron la culminación de tal proceso con compromisos explícitos, especialmente el de reducir la pobreza extrema en el mundo a la mitad.

Durante los años de compromiso con los ODM, se fue formando un nuevo consenso que emanó de la creciente evidencia empírica sobre los efectos

1. Un buen ejemplo de ello fueron las movilizaciones sociales por la cancelación de la deuda externa de países en vías de desarrollo en el año 2000. En España, y muy especialmente en Catalunya, éstas resultaron multitudinarias e involucraron a un gran número de organizaciones sociales de muy diversa procedencia.

nocivos de la desigualdad, así como de la constatación de que la eliminación de la pobreza no es ni una utopía irrealizable ni puede esperar alcanzarse si simplemente esperamos a que los pobres mejoren sus ingresos al ritmo que lo hacen ahora. «La desigualdad está de vuelta en la agenda», como escribía un tanto prematuramente Ravi Kanbur en 1999. Esperar siempre el crecimiento indefinido del pastel para acabar con la pobreza no solo es un desafío a la paciencia, sino un absurdo moral, dado los medios económicos de los que disponemos en relación con lo que se necesita.

Baste un experimento figurado para mostrar esto: en el caso imaginario de que se pudiera identificar a cada pobre del planeta y se pudiera determinar cuán por debajo de la línea de pobreza internacional<sup>2</sup> se encuentra, uno puede preguntarse cuánto costaría darle la cantidad de ingresos necesaria para que pudiera escapar de la pobreza. El experimento es imaginario porque resulta imposible identificar a cada pobre del mundo y estimar su nivel de ingresos con precisión. Además, incluso si esto fuera posible, habría un sinnúmero de dificultades prácticas añadidas para la solución, desde inflación, a la modificación de incentivos, dificultades de implementación, acceso y un largo etcétera. Pero el «tamaño» de la pobreza mundial, entendido como lo que separa a todos los pobres de vivir por encima de la línea de pobreza internacional, no solo es estimable, sino que es ínfimo en comparación al tamaño del pastel actual. En un estudio que dirigimos del Banco Mundial<sup>3</sup>, mostramos que el ingreso medio de los pobres en el año 2013 era de 1,33 dólares americanos al día en precios de 2011. Esto implica que la cantidad mínima necesaria para llevar a todos los pobres a la línea de pobreza extrema suponiendo que pudiéramos hacer tal cosa sería de solo 0,15% del producto interior bruto (PIB) mundial. Esto es solo 10% más que la ayuda oficial al desarrollo y 50% de la recaudación de impuestos perdida cada año por culpa de los paraísos fiscales. O sea, una cantidad minúscula en comparación al pastel total. Esto sugiere que, a falta de mayor crecimiento, la cuestión de la distribución es crucial si se quiere acabar con la pobreza extrema, como veremos más adelante. Esto es precisamente lo que hace que pobreza y desigualdad estén íntimamente ligadas y ambas sean objetivos complementarios de la agenda internacional de desarrollo.

## ¿Por qué preocuparse por la desigualdad?

La preocupación por la desigualdad ha salido del reducto de la izquierda política y ha saltado a un contexto de mayor consenso internacional. Los altos niveles de desigualdad por ingreso o consumo, medidos por medio de las encuestas de hogar<sup>4</sup>, han recibido gran atención académica y mediática. De ahí que se sepa mucho más de sus consecuencias negativas y haya razones de peso en favor de la disminución de las desigualdades extremas.

Primero, el fuerte progreso en reducción de pobreza y prosperidad compartida (*shared prosperity*) ocurrido en la primera década de 2000 no es probable que se mantenga en el futuro próximo. De hecho, el objetivo de eliminar la pobreza extrema en 2030 no será alcanzado, dado el contexto global actual sin importantes cambios en la desigualdad a nivel nacional. La reducción de la pobreza puede provenir bien del crecimiento económico, bien de la reducción de la desigualdad, o bien de la combinación de ambos. Por tanto, para conseguir el mismo nivel de reducción de pobreza durante una fase de menor crecimiento hace falta una distribución más igualitaria.

2. La línea de pobreza internacional es actualmente 1,90 dólares americanos de 2011 al día, que resulta de actualizar la anterior de 1,25 en dólares PPP de 2005 a dólares PPP de 2011.
3. PSP2016.
4. Nos referimos indistintamente a consumo o ingreso del hogar medido por encuestas. Para más detalles, ver PSP o PRR.

Segundo, la reducción de la desigualdad también puede estimular el crecimiento económico si se hace de forma *inteligente*. Contrariamente a lo afirmado comúnmente, no hay una disyuntiva (*tradeoff*) genérica inevitable entre consideraciones de eficiencia y equidad. De hecho, hay cada vez más evidencia en favor de que las intervenciones que mejoran la equidad pueden también ser buenas para el crecimiento y la prosperidad a largo término. La redistribución puede mejorar la eficiencia económica cuando los mercados están ausentes o son imperfectos y, por tanto, no son capaces, por ejemplo, de proveer oportunidades crediticias, seguros frente a emergencias o el acceso de los pobres a derechos sobre la propiedad de la tierra; o cuando las instituciones no son equitativas, beneficiando desproporcionadamente a los ricos por medio de, por ejemplo, subsidios regresivos. En la medida en que esta *redistribución eficiente* rompe la reproducción intergeneracional de estas desigualdades, se abordan las raíces y los principales factores causantes de la desigualdad a la vez que se establecen las bases para un mayor crecimiento. Y este a su vez ayuda a reducir la pobreza e incrementar la prosperidad compartida. Obviamente, las intervenciones dirigidas a disminuir la desigualdad pueden también resultar en distorsiones económicas, afectando así la eficiencia y, por tanto, el crecimiento. Si bien este efecto negativo es posible, no es inevitable.

Tercero, la reducción de las desigualdades de oportunidades y resultados entre individuos, poblaciones y regiones conduce en general a una mayor estabilidad política y social así como a una mayor cohesión social. En sociedades más cohesionadas, los riesgos de no conseguir el objetivo de la eliminación de la pobreza que emanan del extremismo, el caos político y la fragilidad institucional son menores. Por contra, en sociedades donde el crecimiento económico y las políticas sociales han reducido la pobreza sin abordar las disparidades interpersonales y regionales, es más probable que surja la inestabilidad política y esta sea más difícil de erradicar. Las experiencias de varios países en este sentido, como la de Túnez, son buenos ejemplos de tal resultado.

Finalmente, más allá de estas razones *instrumentales*, en la reducción de las desigualdades hay también razones *intrínsecas* por las que deberíamos preocuparnos. Nivelar el terreno de juego, es decir reducir la desigualdad de oportunidades, alude a nociones de justicia, y en concreto de justicia social. Algo que debe resonar en todas las sociedades por mérito propio. Nivelar el terreno de juego significa sacar los obstáculos a los que se enfrenta el individuo para conseguir una vida decente debido a circunstancias pre-determinadas en su nacimiento o exógenas a las decisiones, el esfuerzo, el talento o suerte del mismo individuo. Además de esto, la reducción de las desigualdades de oportunidades hoy reduce la desigualdad de resultados (ingreso, consumo, etc.) mañana, mientras que la reducción de desigualdad de resultados hoy también contribuye a la reducción de desigualdad de oportunidades mañana, evitando así la transmisión de injustas desventajas a la próxima generación.

## Desigualdad en la Agenda 2030

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030 incluyen la desigualdad como dimensión transversal y también como objetivo específico. Pero lo hacen de una forma muy concreta en lo que se refiere a desigualdad de ingreso o consumo, que es de la que nos ocupamos en

este artículo. No se proponen cambios en la distribución medidos por Gini, que es el índice más usado para medir la desigualdad, sino que se concentra la atención en cómo le va al 40% más pobre de la población en cada país del mundo. Esto es lo que el Banco Mundial llama la *prosperidad compartida* (PC), el crecimiento de ingreso o consumo del sector más pobre de las poblaciones nacionales alrededor del mundo, ya sea un país de ingreso bajo o uno industrializado.

¿Pero por qué escoger un indicador de crecimiento centrado únicamente en la parte de abajo de la distribución? Uno de los indicadores de prosperidad económica más comúnmente usado es el crecimiento del producto interior bruto (PIB) per cápita. La salud y el desarrollo económicos de un país son juzgados a menudo basándose en esto. Sin embargo, una tasa de crecimiento per cápita nos dice poco sobre cómo el progreso económico ha beneficiado el bienestar de grupos particulares entre la población. De igual modo, los indicadores estándar de desigualdad como el coeficiente Gini no ofrecen información alguna sobre el tamaño del pastel a repartir.

Para analizar la prosperidad y la equidad de forma dinámica, el segundo objetivo del Banco Mundial con respecto a la *prosperidad compartida* se centra en el crecimiento experimentado por el ingreso de la población en la parte baja de la distribución de ingreso o consumo. En la práctica, esto se define como el crecimiento del ingreso o del consumo entre el 40% más pobre de la distribución, medido por encuestas de hogar. Aunque la focalización en el 40% sea algo arbitraria, se basa en ciertas consideraciones históricas y empíricas. El 40% de abajo ha sido el foco de análisis de pobreza durante bastante tiempo<sup>5</sup>. El umbral del 40% refleja, por tanto, un compromiso por centrarse en los que están en peor situación, independientemente del nivel de pobreza que haya en dicha sociedad. En aquellos casos en los que el nivel de pobreza está por encima del 40%, el indicador de prosperidad compartida se centra en los más pobres entre los pobres.

Los ODS van más allá de la *prosperidad compartida* del Banco Mundial, que promueve el crecimiento del ingreso en el 40% más pobre, y compara el crecimiento del ingreso de esta parte de las poblaciones nacionales con el crecimiento medio correspondiente a la población nacional. Esto es lo que el Banco Mundial llama la «prima de prosperidad compartida». Este concepto, definido por Lakner, Negre y Prydz (2014), se mide con un indicador que calcula la diferencia entre el crecimiento en ingreso o consumo del 40% más pobre de la población y el crecimiento de la media. Monitorear la tasa de crecimiento del ingreso de los dos quintiles más pobres de la población es crucial para juzgar el grado de inclusividad del crecimiento. Sin embargo, llevando esta medida un paso más allá y comparándola con lo que sucede en la media de ingreso, se obtiene información adicional muy valiosa. Dependiendo de si el ingreso o consumo del 40% más pobre de la población crece más rápido o más despacio que la media, determina si este grupo se beneficia desproporcionadamente del crecimiento en comparación al ciudadano medio. Si sus ingresos crecen a una tasa superior a la media, esto implica que el ingreso del 40% más pobre de la población está creciendo más rápidamente que el del resto de la población, el 60% más rico.

El objetivo de prosperidad compartida posee por tanto una dimensión de desigualdad, incluso sin ser un indicador de desigualdad propiamente

5. Entre las referencias más prominentes al 40% de la población figuran Kuznets (1955) y McNamara (1972).

dicho. Esta dimensión se puede analizar fácilmente comparando el crecimiento del ingreso entre el 40% más pobre y el de la media, que es precisamente lo que el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10.1 hace. La diferencia es positiva si el primero crece más rápido que el segundo y negativa si es al revés. Tal indicador puede usarse fácilmente para proporcionar un análisis sugestivo de la magnitud de los cambios en desigualdad.

Estrictamente hablando, el indicador propuesto para monitorear el ODS de desigualdad no es un índice de desigualdad porque no cumple muchos de los axiomas deseados para una medida de este tipo. En realidad, la prima de prosperidad compartida (PPC) también puede expresarse como el cambio proporcional del porcentaje del ingreso total que este sector más pobre de la sociedad percibe. Tal medida es, por tanto, indicativa del cambio en la distribución de ingreso. Si el ingreso del 40% más pobre en un país logra crecer por encima de la media durante un cierto período, a corto o medio plazo esto conlleva una reducción de la desigualdad en la mayoría de casos. Cuanto más largo sea el período y mayor la prima de crecimiento del 40% más pobre, mayor será la reducción de la desigualdad. Por el contrario, si el ingreso de este sector de la población crece muy por debajo de la media y durante mucho tiempo, más se acentúan las diferencias con el resto de la población –y por tanto se experimenta un crecimiento en la desigualdad–.

La inclusión de un objetivo de desigualdad en los ODS es un avance muy importante, en particular porque este es un objetivo universal. Así como la eliminación de la pobreza según el estándar internacional solo atañe aquellos países con cierto porcentaje de personas viviendo con menos de dos dólares al día, la prima de prosperidad compartida (ODS 10.1) aplica a todos los países del mundo. Esta es una diferencia crucial porque expande la responsabilidad de conseguir cumplir con la Agenda 2030 a todos los países, cosa que los ODM no lograron ya que básicamente apuntaban a mejoras en países con grandes déficits sociales. Sí es cierto que algunos de los ODM requerían explícitamente el apoyo de los países de ingreso alto, pero a estos no se les requería ninguna mejora interna, la Agenda 2030, sin embargo, involucra a todos los países. La Agenda exige mejoras en pobreza según estándares internacionales, pero también nacionales, que en el caso de muchos países son relativos al consumo medio o mediano, como en la Unión Europea. Así es también con el ODS de desigualdad, donde el monitoreo internacional incluye la evolución experimentada por los países de ingreso alto, además del resto.

## Falta de objetivo final y pobreza de datos

Si bien el objetivo de desigualdad en la Agenda 2030 representa un avance importante, el indicador utilizado presenta ciertas particularidades. A saber, este indicador y su objetivo carecen de límite o destinación final. Mientras que la reducción de la pobreza extrema tiene un claro objetivo de reducir ésta a cero (o al 3% como es el caso del Banco Mundial), el objetivo de la desigualdad resulta más ambiguo. El objetivo es que el 40% más pobre experimente un crecimiento de sus ingresos (prosperidad compartida) y que estos aumenten por encima de la media (prima de prosperidad compartida). ¿Pero hasta cuándo? ¿A qué nivel de desigualdad debería uno sentirse satisfecho? ¿Deberían todos los países perseguir este objetivo con el mismo ahínco, independientemente de su nivel de

desigualdad? ¿Y, a un nivel práctico, cuándo se considera conseguido el objetivo? Esta última pregunta es una cuestión crucial porque, tal como está definido el indicador, los países solo tienen que conseguir tener un crecimiento mayor entre el 40% más pobre de su población durante el último período previo a 2030. No hay mención alguna a que los cambios distributivos sucedan sobre todo el período, o a partir de cierto momento, o que en promedio sean positivos. El indicador tal como está definido es, por tanto, impreciso como objetivo. Esto no niega, sin embargo, la importancia de su inclusión en la agenda, por las razones expuestas anteriormente.

Más allá de esta particularidad en la falta de objetivo práctico concreto, el indicador carece también de un objetivo teórico. No hay de por sí acuerdo ni académico, ni institucional, ni social sobre el nivel idóneo u «óptimo» –como los economistas acostumbran a definir– de desigualdad. En esto quizá hiciera falta un poco más de valentía en establecer objetivos numéricos concretos en términos, por ejemplo, del indicador Gini, al menos en el ámbito de país.

Además, cualquier indicador que provea información distributiva no puede estar basado en datos producidos por las cuentas nacionales, no puede ser calculado sin encuestas de hogar o información fiscal. Esto implica que los requerimientos del monitoreo de cambios en la distribución requieren un esfuerzo mucho mayor en términos de recolección de datos que el cálculo del PIB o la renta per cápita.

Monitorear el progreso hacia la consecución del doble objetivo de eliminación de la pobreza y de prosperidad compartida conlleva un esfuerzo masivo de recolección y armonización de datos. Las encuestas nacionales de hogares son esenciales –aunque no el único elemento<sup>6</sup>– para la estimación de la proporción de personas que viven en situación de extrema pobreza de acuerdo a la línea de pobreza internacional, así como el grado en que el 40% más pobre en cada país alrededor del mundo se beneficia del crecimiento económico.

El objetivo de prosperidad compartida plantea retos específicos en términos metodológicos. Por ejemplo, pequeños cambios de metodología en los cuestionarios de la encuesta o en la composición del agregado de ingreso o consumo a nivel de país de una ronda a otra pueden ocasionar grandes desviaciones en el indicador de prosperidad compartida<sup>7</sup>.

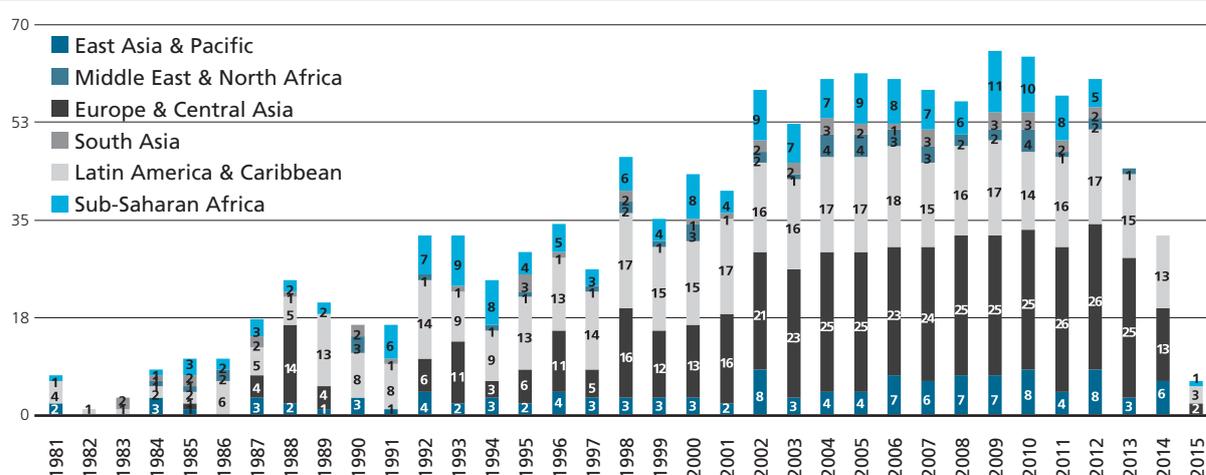
Entre estos retos, la disponibilidad de encuestas de hogar de calidad es quizá el más crítico. De hecho, una mala disponibilidad de datos o la total falta de encuestas de hogar no solo dificulta los esfuerzos por monitorear la pobreza y la prosperidad compartida, sino que también la capacidad de diseñar políticas e intervenciones que tengan un impacto en los que más las necesitan. Por lo tanto, las encuestas de hogar deben hacerse con regularidad, ser comparables entre rondas/años, y deben ser de buena calidad, lo que no suele suceder en países en vías de desarrollo.

La figura 1 ilustra el estado de la disponibilidad de encuestas de hogar entre los países en vías de desarrollo, indicando el número anual de estimaciones nacionales del nivel de pobreza. El gráfico muestra con claridad que la disponibilidad de datos provenientes de encuestas de hogar

6. Los siguientes componentes son igualmente necesarios: censos, porque posibilitan el diseño de las encuestas de hogar; datos sobre precios, para ajustar las tendencias de ingreso y consumo a lo largo del tiempo y asegurar la comparabilidad geográfica; así como las cuentas nacionales y los datos administrativos para, por ejemplo, ajustar el ingreso de la parte alta de la distribución si este ha sido infravalorado.
7. Adicionalmente, las estimaciones del crecimiento del ingreso o el consumo del 40% más pobre de la población se basan en comparaciones del agregado en dos encuestas –y por tanto años– distintos. Esto hace que sea necesario incluir años/encuestas que no correspondan a las encuestas más recientes en todos los países. Las tasas de crecimiento deben por tanto ser anualizadas, y aunque esto las hace menos sensibles a volatilidad, la operación se realiza solo para aquellos países con, por lo menos, dos encuestas en el período bajo consideración –de cinco años en el caso del Banco Mundial–.

ha mejorado considerable a lo largo del tiempo. Sin embargo, las estimaciones de pobreza y otros indicadores de bienestar típicamente no están disponibles inmediatamente después de la realización de la encuesta, porque el procesamiento cuidadoso de los datos toma cierto tiempo. Esto es lo que explica la fuerte caída en el número de estimaciones –y por tanto de encuestas válidas de donde extraerlas– en 2014 y 2015, ya que las encuestas de hogar realizadas en esos años no han proporcionado todavía una estimación de pobreza oficial y validada. Las estimaciones globales de pobreza son por tanto producidas con un retraso de tres años, aunque se están realizando ambiciosos esfuerzos para asegurar una mayor frecuencia de las encuestas de hogar que permita un monitoreo más inmediato en el futuro.

**Figura 1. Número de estimaciones nacionales de pobreza disponibles en el mundo en vías de desarrollo según año y región**



Fuente: Global Poverty Data Portal, World Bank.

Nota: Esta figura se basa en la definición de las regiones mundiales usadas en Serajuddin et al. (2015) –esta incluye 150 países y territorios en el principio de la década de 1990 y 155 en 2013. Los países con alto ingreso medio como los miembros originarios de la OECD donde la pobreza extrema se asume cero no se consideran en esta muestra.

Es particularmente preocupante el hecho de que la pobreza de datos esté tan desigualmente distribuida en el mundo. Existen grandes diferencias en la disponibilidad de encuestas entre las distintas regiones. En Europa y Asia Central (región que no incluye la Unión Europea, que posee encuestas anuales), 28 de 30 países presentan por lo menos 3 datos para el período 2004-2013. En el otro extremo se encuentran los países del África Subsahariana, que en su mayoría presentan solo una encuesta entre 2004 y 2013: de un total 49 países, 35 países de esta región sufren la pobreza de datos. Las dos regiones de Oriente Medio y África del Norte, así como Asia del Este y Pacífico sufren también esta pobreza de datos, aunque en menor medida. En Latinoamérica y el Caribe, sin embargo, los países o bien tienen una cobertura de encuestas excelente (con encuestas anuales) o bien no disponen de absolutamente ninguna encuesta, como es mayoritariamente el caso para el Caribe<sup>8</sup>.

Más allá de la disponibilidad de encuestas y otros datos necesarios como censos y datos de inflación, entre otros, las encuestas tienen de por sí una gran dificultad en la medición de la desigualdad: no captan bien

8. PSP2016.

lo que ocurre con los ingresos de los más ricos. Estos últimos suelen estar mal representados en las muestras de las encuestas. Incluso si los entrevistadores llegan a llamar a sus puertas, muchos no responden y, si lo hacen, suelen declarar menos de lo que realmente ganan. Por esta razón, un mayor acceso a datos fiscales para la generación de estimaciones de desigualdad es esencial. Particularmente, en el mundo en desarrollo donde estos datos o no existen o difícilmente son compartidos para la producción de análisis sobre desigualdad. Sin mayores avances en esta área, el progreso en indicadores como el SDG 10.1 basado en la prima de prosperidad compartida seguirá siendo compatible con un incremento del pastel para los más ricos porque tal incremento escapa en gran parte las mediciones por medio de encuestas.

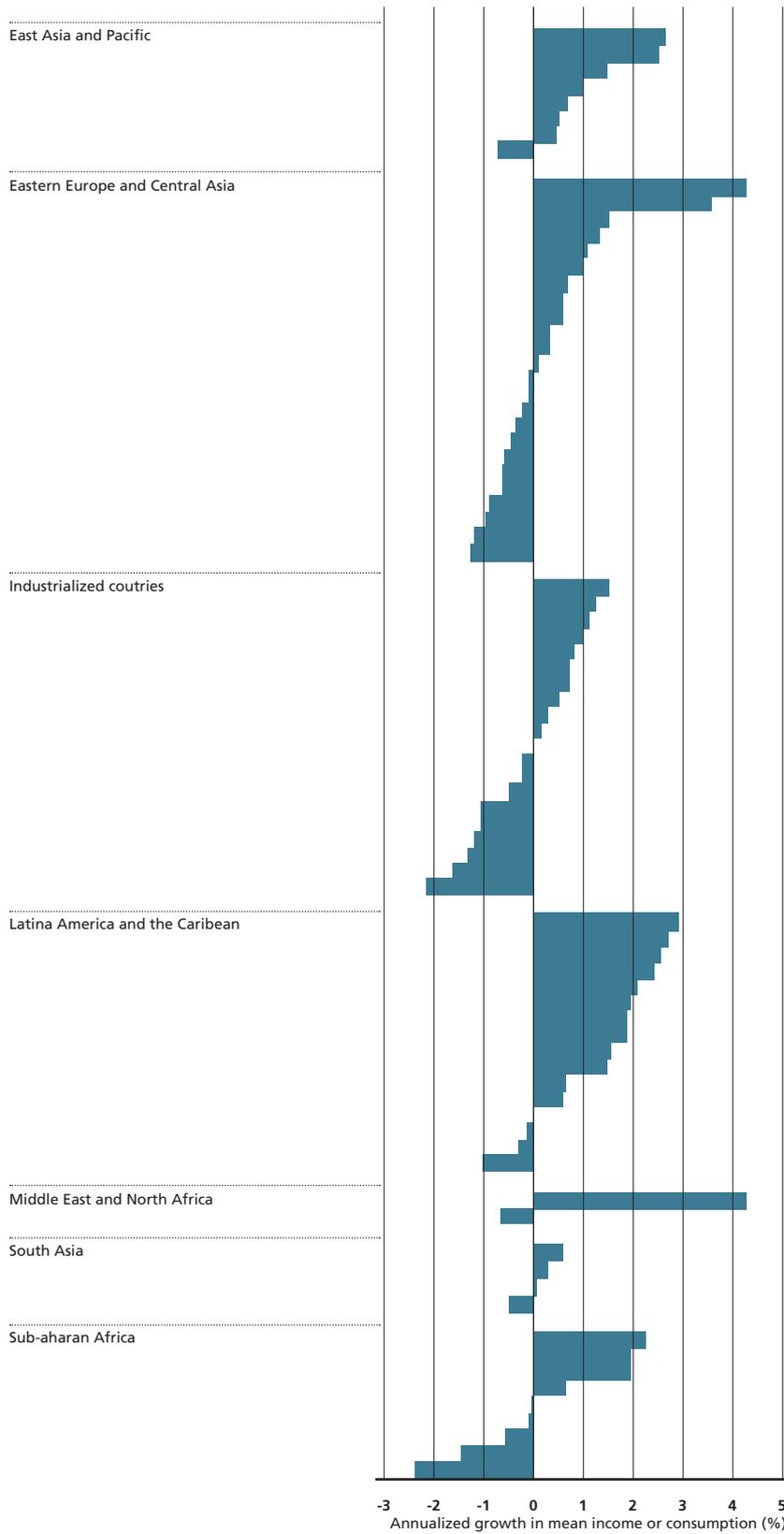
## Progreso actual en el ODS 10.1

El indicador ODS 10.1 del objetivo de desigualdad se mide por medio de la prima de prosperidad compartida. El progreso mundial en este indicador para el último período disponible alrededor de 2008-2013 para cada país es analizado por el Banco Mundial en el informe Pobreza y Prosperidad Compartida 2016. Este es el primer volumen de un informe anual que monitoreará los dos objetivos de desarrollo del Banco (eliminar la pobreza y compartir la prosperidad) hasta 2030. Para tener en cuenta la fracción de la prosperidad que beneficia al 40% más pobre en comparación al resto de la sociedad, el informe monitorea la prima de prosperidad compartida.

La comparación de estas primas entre países que poseen datos suficientes y de calidad –la base de datos consta de 83 países para 2013– describe un paisaje generalmente positivo. De la totalidad de la muestra del período 2008-2013, el crecimiento del ingreso del 40% más pobre fue mayor que el del resto de la población en 49 países. En los restantes 34 países, el 40% creció por debajo de la media. Esto significa que, contrariamente a la percepción imperante, los cambios distributivos en la mayoría de los países analizados fueron progresivos en este período. Aun así, no ha lugar a la complacencia: en 23 países, el 40% más pobre vio sus ingresos reducidos durante este período. Si bien es cierto que los países donde los cambios han sido más negativos y la desigualdad ha aumentado son en gran parte países desarrollados. Globalmente, la prima de prosperidad compartida promedio, ajustada por el tamaño de la población de cada país, es positiva pero pequeña, de 0,4 puntos porcentuales, y similar al promedio de todos los países de la muestra sin ajustar por población (0,5 puntos porcentuales).

Cerca de 3.500 millones de personas vivían en países donde la prima de prosperidad compartida fue positiva en el período 2008-2013. Esto representa 65% de la población cubierta por la muestra de los 83 países monitoreados (5.400 millones de personas, o 75% de la población mundial). Por el contrario, casi 1.900 millones de personas, o 35% de la población cubierta por la muestra, viven en países que experimentaron una prima de prosperidad compartida negativa. China e India, que juntas contienen el 37% de la población mundial y 49% de la población representada por la muestra analizada, tienen una gran influencia en estos resultados agregados, con primas de prosperidad compartida de opuesto signo de 0,6 y -0,5 puntos porcentuales respectivamente.

**Figura 2. Prima de prosperidad compartida por regiones**



Fuente: Global Poverty Data Portal, World Bank.

Hay grandes diferencias regionales en la prima de prosperidad compartida para aquellos países de los que se tienen datos, como se observa en la figura 2. Casi la totalidad de la población regional de Asia del Este y Pacífico, y 7 de los 8 países, así como 12 países en Latinoamérica y el Caribe (74%) muestran primas positivas. Lo mismo es cierto para 3 de los 4 países de Asia del Sur aunque en este caso solo un 14% de su población debido a que India ha experimentado una prima de prosperidad compartida negativa. Menos positivos son los resultados en Europa del Este y Asia Central, en los países industrializados y en África Subsahariana, que muestran primas positivas y negativas en similar proporción en cada una de estas tres regiones. Esto es igualmente cierto para Oriente Medio y África del Norte, aunque esta región solo incluye una muestra muy limitada de 2 países.

La prima de prosperidad compartida promedio ponderada por la población es positiva en todas las regiones a excepción de Asia del Sur, como hemos visto, debido al gran efecto negativo de India sobre este promedio regional. Para el resto de regiones, las primas son positivas: bajo un punto porcentual en Asia del Este y Pacífico (0,7), Europea del Este y Asia Central (0,3), y África Subsahariana (0,6); y por encima de un punto en Latinoamérica y el Caribe (1,4) y Oriente Medio y África del Norte (2,7). Los países industrializados presentan un resultado decepcionante con una prima de solo 0,2 puntos porcentuales.

En comparación al año anterior, la proporción de países que experimentaron una prima de prosperidad compartida positiva fue prácticamente la misma durante el período 2008-2013 que en 2007-2012. En torno al 60% de los países de la muestra (83 en el segundo período y 94 en el primero) presentaron una prima positiva en ambas rondas. En el futuro monitoreo del ODS 10.1 hasta el año 2030, esta comparación entre distintas rondas requiere, sin embargo, cierta cautela. Los posibles cambios en la proporción de países con prima positiva responden a su vez a cambios en el resultado de las distribuciones del crecimiento (que es lo que se intenta captar en la medición) y a la composición de la muestra de países. Y esto último puede tener gran impacto en los resultados a pesar de no corresponder con un cambio de tendencia en ningún país, menos aún en el conjunto global.

Una fuente de preocupación es el bajo valor promedio de la prima indicador de prosperidad compartida. Mientras el crecimiento promedio analizado del ingreso del 40% más pobre fue de 2,0% (promedio entre países) y de 4,6 si se tienen en cuenta las poblaciones de cada país, la prima presentó unos valores bastante bajos de 0,5 y 0,4 dependiendo de si el promedio es entre países o entre ciudadanos de todos los países, respectivamente. ¿Son estas primas suficientes para conseguir las reducciones en pobreza extrema necesaria para alcanzar el objetivo de eliminación en 2030?

### **A modo de conclusión: «sí se puede»**

Lakner, Negre y Prydz (2014) tratan de responder esta pregunta por medio de simulaciones. Usando la media de ingreso y la distribución en las últimas encuestas disponibles para cada país, estos simulan la tasa de pobreza extrema a nivel global y por regiones desde 2013 a

2030. Para tal fin, usan el crecimiento per cápita de cada país en los últimos 10 años y proponen varios escenarios de cambios redistributivos basados en la prima de prosperidad compartida. La novedad de este método es precisamente usar este indicador, que no es más que el ODS 10.1. Estas simulaciones permiten tener una idea del impacto que la redistribución anual de una ínfima parte del ingreso del 60% más rico al 40% más pobre tendría en la tasa de pobreza y el número de pobres. Un impacto nada desdeñable<sup>9</sup>.

Las simulaciones actuales<sup>10</sup> muestran que, incluso con las grandes tasas de crecimiento económico de los años 2000, no se podrá eliminar la pobreza extrema para el año 2030. Menos aún con la larga desaceleración posterior a la crisis financiera de 2008-2009. La única forma de acercarnos a la erradicación de la pobreza extrema en el mundo es hacer el crecimiento más propobre e inclusivo. La pobreza disminuye de forma mecánica bien gracias al crecimiento del ingreso medio, bien por medio de una mejor distribución de los beneficios del crecimiento, o bien por una combinación de los canales. Si el crecimiento no es suficiente, debemos poner más énfasis en la disminución de la desigualdad.

Los datos actuales muestran que hay muchos países donde esto se está realizando. La malas tendencias en países desarrollados, donde la desigualdad de mercado se compensa anualmente por métodos fiscales de forma drástica pero insuficiente, no debe eclipsar el progreso que muchos países han hecho en este terreno. Concretamente, Latinoamérica ha mostrado en la última década que la desigualdad tiene remedio si hay voluntad política. Aunque es cierto que el progreso en la lucha contra la desigualdad en esta región se ha visto beneficiado de una bonanza en el precio de las materias primas (y que, por tanto, es susceptible de aumentar de nuevo bajo condiciones externas menos favorables), también lo es que esta bonanza se ha sabido aprovechar. La cuestión abierta es, sin embargo, la sostenibilidad de estos cambios progresivos en la distribución que, aun siendo un hito histórico, se dan en la región con la mayor desigualdad de ingreso del mundo.

Pero no solo sabemos que reducir la desigualdad es posible. También sabemos cómo. Esto es, sabemos que hay políticas públicas que pueden no solo reducir la desigualdad –y la pobreza–, sino también contribuir a un mayor crecimiento, a sociedades más cohesionadas y a democracias con mejor gobernanza. Inversiones en educación y salud universal y de calidad, particularmente en el desarrollo en la infancia temprana, así como inversión en infraestructura rural, transferencias condicionales o incondicionales y una fiscalidad progresiva son condimentos esenciales de tales políticas, cuyos resultados positivos están fuera de toda duda. Solo falta la voluntad para usarlas, esto es, que la política con mayúsculas permita implementar estas políticas a fin de reducir decididamente los altos niveles de desigualdad entre los que vivimos.

Finalmente, en el ámbito técnico, el estudio, monitoreo y lucha contra la desigualdad requiere importantes inversiones en la generación de datos, sobre todo de encuestas en países en vías de desarrollo, y el acceso a datos fiscales para captar mejor los cambios en la parte más rica de la distribución.

9. Las simulaciones se pueden ver y reproducir en línea en la página de Internet: <http://www.worldbank.org/en/data/interactive/2016/10/02/poverty-and-shared-prosperity-2016-poverty-simulations>

En la misma página, se puede bajar un comando de STATA llamado «Povsim» que permite personalizar aún más las simulaciones.

10. Lakner, Negre y Prydz (2014), actualizadas en PSP2016.

## Referencias bibliográficas

Kanbur, R. y Lustig, N. «Why is Inequality Back on the Agenda?». *Working Papers* n.º 127690. Cornell University, Department of Applied Economics and Management, 1999.

Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45 (1): 1–28.

McNamara, Robert S. 1972. "Annual Address by Robert S. McNamara, President of the Bank

and Its Affiliates." Summary Proceedings, Annual Meetings of the Boards of Governors, Report 53408, 16–31. Washington, DC: World Bank.

Smith, A. «An Inquiry into the Wealth of Nations». Londres: Strahan and Cadell, 1776.

Lakner, C., Negre, M. y Prydz, E. B. «Twinning the Goals: How Can Shared Prosperity Help to Reduce Global Poverty?». *Policy Research Working Paper* n.º 7106. Washington D. C.: World Bank, 2014.

World Bank. «Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality». Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, (2016) (en línea) [Consultado: 10 octubre 2016] <http://www.worldbank.org/PSP>

World Bank. Global Poverty Data Portal. Consultado 15 Septiembre 2016. En: [http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/GPDP/SitePages/Data\\_Availability\\_Annual.aspx](http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/GPDP/SitePages/Data_Availability_Annual.aspx).

**Ana Pueyo**

*Investigadora, Institute of Development Studies*  
*A.Pueyo@ids.ac.uk*

## Introducción

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 7 compromete a la comunidad internacional a garantizar «el acceso a la energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos». Dicho objetivo abarca tres metas a alcanzar en 2030: asegurar el acceso universal, duplicar la cuota de energía renovable y duplicar la tasa de mejora de la eficiencia energética a nivel mundial.

El acceso a la energía no se había considerado un objetivo propiamente dicho en los Objetivos de Desarrollo del Milenio precedentes, sino un facilitador de otros objetivos de desarrollo. La referencia específica a la energía como ODS señala su creciente importancia para la comunidad de desarrollo mundial. Actualmente, en general se acepta que, sin energía asequible, fiable y sostenible, la economía no puede crecer; las oportunidades para generar ingresos son limitadas; hay personas que son excluidas de la revolución digital; y es más difícil escapar de la pobreza. Los niños no pueden estudiar por la noche, los centros de salud no pueden proveer electricidad a los equipos médicos ni refrigerar las vacunas. Además, la salud pública, el agua potable, la biodiversidad y las medidas en favor del clima se ven amenazadas por nuestra dependencia de fuentes de energía sucias. En particular, cocinar con biomasa tradicional (es decir, madera, desechos de cultivos, carbón vegetal, carbón y estiércol) es una de las principales causas de muerte prematura y de enfermedades crónicas en los países en desarrollo.

Antes de este amplio consenso sobre los beneficios de la energía, hubo un período de cuestionamiento exhaustivo sobre el potencial de la electricidad, especialmente su capacidad para contribuir a la reducción de la pobreza. Datos del Banco Mundial en los años noventa mostraron que la intensa actividad de electrificación en países en desarrollo durante los años setenta y principios de los ochenta había producido bajos rendimientos económicos y escasa recuperación de costes; había poca evidencia de impacto en el desarrollo industrial, la generación de ingresos y la erradicación de la pobreza (IEG, 1994). Las tasas de conexión y el consumo siguieron siendo bajos a pesar de la mayor disponibilidad de la electricidad, la cual raramente se utilizó para actividades productivas, aunque sí para iluminación a primeras horas de la noche y para ver la televisión. Como consecuencia, el

crecimiento industrial esperado no se materializó y los costes unitarios de la electricidad se volvieron inasequibles. Al ver que la electrificación había contribuido a la ya insostenible carga de la deuda de muchos países sin ofrecer beneficios claros para el desarrollo, los donantes internacionales reorientaron su financiación hacia necesidades más básicas para los pobres.

Cuando los donantes retiraron su apoyo a los proyectos de electrificación, se esperaba que el sector privado cubriera ese vacío. Sin embargo, a causa de los altos costes de electrificar comunidades rurales remotas, escasamente pobladas y pobres en los países en desarrollo, las empresas privadas tendieron a concentrarse en las áreas urbanas, más rentables, dejando en la oscuridad a una gran cantidad de población rural.

El nuevo impulso de la financiación del suministro de electricidad en los países en desarrollo puede aprender mucho de los fracasos del pasado. Este capítulo reflexiona sobre los desafíos que la política debe abordar para alcanzar el Objetivo 7 y presta especial atención al suministro de electricidad como la energía moderna para cocinar. Comenzamos presentando la situación actual con respecto al acceso a la energía y el progreso esperado hacia el acceso universal para el año 2030. A continuación, analizamos las barreras al aumento de la conectividad y del uso por parte de los pobres; revisamos la evidencia de los beneficios de proveer electricidad para los pobres; y sugerimos políticas para incrementar esos beneficios atendiendo a los desafíos identificados. Luego, presentamos algunos casos de éxito en la provisión de electricidad para los pobres. La última sección concluye.

## **Acceso a la energía hoy y perspectivas futuras**

Unos 1.200 millones de personas todavía viven sin acceso a la electricidad y más de 2.700 millones de personas dependen del uso tradicional de la biomasa para cocinar (IEA, 2015).

Más de la mitad de la población sin acceso a la electricidad vive en África subsahariana, la única región del mundo en la que el número absoluto de personas sin acceso a la electricidad aumentará. El Asia en desarrollo es la segunda región con el mayor número de personas sin acceso, aunque ha avanzado rápidamente y ahora goza de una tasa de electrificación del 86%. A pesar de ser el país con más habitantes sin electricidad, India ha hecho un esfuerzo impresionante en los últimos años: 55 millones de personas han accedido a la electricidad entre el 2010 y el 12. La falta de acceso a la electricidad se agudiza en las zonas rurales porque el suministro es más costoso y el nivel de ingresos más bajo. La tasa de electrificación rural en el África subsahariana es solo del 17%, en comparación con el 59% de las zonas urbanas, pero solo alrededor de un tercio de los subsaharianos vive en las ciudades.

Estas mediciones del acceso a la electricidad consideran el acceso como conexión a la red. Sin embargo, la conexión a la red a menudo es deficiente, con apagones regulares y fluctuaciones de voltaje. Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial señalan un promedio de 8,5 cortes de electricidad al mes en África subsahariana y de 25 en Asia del Sur (World Bank, 2016). El corte eléctrico típico dura 4,2 horas en África subsahariana y 3,1 h en Asia del Sur. Estos cortes conllevan pérdidas de entre el 5,5% y

el 6,6% de las ventas anuales en estas regiones. Para mitigar este riesgo, el 50% de las empresas de África subsahariana y el 45% de Asia del Sur dependen de generadores diésel, caros y sucios.

Más del doble de las personas que carecen de electricidad, carecen de alternativas limpias para cocinar, principalmente gas licuado de petróleo (GLP) o cocinas eficientes. El Asia en desarrollo alberga el 70% de la población que depende de la biomasa tradicional para cocinar, la cual representa el 51% de la población total que vive en la región. En el África subsahariana, hasta el 80% de la población depende de la biomasa tradicional para cocinar. La transición global hacia una energía para cocinar más limpia ha resultado ser particularmente difícil, y tampoco ha habido una correlación clara entre el desarrollo económico y la adopción de una energía limpia para cocinar, como en el caso de la electricidad. Por ejemplo, en China, país que goza de acceso casi universal a la electricidad, el 33% de la población depende de la biomasa tradicional para cocinar. En India, con una tasa de electrificación del 81%, el 67% de la población cocina en cocinas ineficientes con combustibles sucios. Algunas de las barreras constatadas para la adopción generalizada de cocinas limpias incluyen: la falta de concienciación en los hogares, la incapacidad para satisfacer las necesidades de los consumidores, cuestiones relacionadas con la cadena de suministro y distribución, y los altos costes iniciales de las cocinas limpias.

Las proyecciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) (2015) subrayan que gran parte de los pobres es improbable que alcancen el objetivo del acceso universal a la energía en 2030. La población crecerá más rápido que la provisión de energía, de modo que 810 millones de personas seguirán sin tener acceso a la electricidad y 1,8 billones de personas seguirán sin utilizar combustibles limpios para cocinar en 2030. La población sin acceso se concentrará cada vez más en las zonas rurales. Las soluciones sin conexión a la red, principalmente los sistemas solares domésticos y las miniredes proveerán dos tercios del suministro rural (IEA, 2014).

Es más, las tendencias en financiación de los últimos años están lejos de garantizar el acceso universal. La AIE proyectó que se necesitarían unos 76.000 millones de dólares para lograr el acceso universal a una cocina limpia para el año 2030, un promedio de 3.800 millones de dólares al año; y 1 billón de dólares para lograr el acceso universal a la electricidad, un promedio de 50 mil millones de dólares al año. No obstante, en 2015, solo se había comprometido el 5% de la inversión anual necesaria.

## **¿Cuáles son las barreras a la conexión y al uso de la electricidad por parte de los pobres?**

Una revisión de los hechos identifica cuatro pasos para reducir la pobreza mediante el aumento del suministro de electricidad (Pueyo et al., 2013). En primer lugar, es necesario que los pobres sean el objetivo explícito y tengan la posibilidad de conectarse a la red principal (o a las miniredes) o de comprar pequeños sistemas autónomos que proporcionen servicios básicos de electricidad. En segundo lugar, los pobres deben pagar la inversión inicial necesaria para las tasas de conexión y para la compra de aparatos eléctricos. En tercer lugar, es necesario que consuman una cantidad suficiente de electricidad para servicios diversos, incluidos los usos productivos capaces de generar nuevos ingresos. Por

último, puede haber beneficios indirectos de la electricidad, pero solo si el aumento del suministro estimula el crecimiento económico y este se redistribuye.

El primer paso, la orientación a los pobres, ha sido elusivo. La decisión sobre qué comunidades electrificar tiene fuertes componentes políticas y económicas. Los servicios públicos en los países en desarrollo suelen estar muy politizados y han concentrado su atención en las élites urbanas, a menudo descuidando a las poblaciones más pobres (Victor, 2005). Paralelamente, es una cuestión de viabilidad financiera. Es muy costoso ampliar la red a comunidades remotas con bajos niveles de consumo. Es poco probable que las empresas de servicios de distribución recuperen su inversión a menos que aumenten las tarifas de electricidad u obtengan subsidios del Gobierno para cubrir los gastos de aquellos que no pueden pagar el coste real de la conexión. Por lo tanto, en general, las comunidades a electrificar se eligen generalmente en función de su capacidad de pago y del coste de su conexión. Esto lleva a priorizar las comunidades cercanas a la red, densamente pobladas, con ingresos promedio elevados y potencial productivo (World Bank, 2008). Los promotores de minirredes siguen la misma lógica: se centran en comunidades densamente pobladas con una economía rural dinámica. También ellos buscan cierta «carga de anclaje»: la de un consumidor que compra buena parte de la electricidad producida desde un principio y con una demanda más o menos equilibrada a lo largo del día. Contrariamente a lo habitual, pues la demanda doméstica tiende a concentrarse en solo unas pocas horas de la tarde, lo que requiere una gran inversión en capacidad para una demanda muy pequeña.

Datos obtenidos por el Banco Mundial (2008) muestran que solo una minoría de los proyectos (17%) utiliza una regla de asignación social, dando preferencia a las zonas desfavorecidas o buscando un equilibrio geográfico, independientemente de criterios económicos. Algunos ejemplos de ello son los proyectos de ampliación de la red en Ghana, Sudáfrica o Brasil, donde el Gobierno ha implementado programas especiales para aumentar el acceso a la electricidad para los pobres.

El segundo paso requiere que los pobres realmente se conecten a la red nacional (o a una minired) o que compren sistemas autónomos cuando estas posibilidades están a su alcance. La evidencia muestra que incluso cuando los hogares o las empresas tienen la oportunidad de conectarse a la red o comprar sistemas fuera de la red, las tasas de conexión y el consumo final pueden seguir siendo decepcionantemente bajos. Por ejemplo, el aumento de las conexiones domésticas en Sudáfrica no ha conllevado el aumento concomitante de la demanda. Así pues, la recuperación de los costes de electrificación es extremadamente difícil (Louw et al, 2008). El Banco Mundial (2008) observa que, en Filipinas, la tasa de conexión es todavía del 50% tres años después de la electrificación; en Lao, el 20% de los hogares permanecen desconectados 10 años después de que la red haya llegado a su pueblo; en Tailandia, el 25% de los hogares permanecieron sin conexión más de 20 años después de la electrificación; y en la India, aunque el 90% de las aldeas dispone electricidad, solo el 40% de los hogares rurales tiene acceso a ella. Meier et al (2010) señalan que, en Perú, la tasa promedio de conexión en aldeas electrificadas es del 80%. Lo mismo ocurre con las tecnologías fuera de la red: también pueden mostrar bajas tasas de recogida, como lo demuestran estudios en Kenia (Jacobson, 2007), Bangladesh (Komatsu et al, 2011) o Filipinas (Hong et al, 2012).

El factor principal que impide mayores índices de conexión entre los pobres una vez que la electricidad se pone a su disposición es la inasequibilidad de los costes iniciales, entre los cuales, las tasas de conexión, el cableado y los aparatos eléctricos (véase la revisión bibliográfica de Pueyo et al, 2013 y Watson et al, 2012). También la baja calidad y fiabilidad del suministro frena las nuevas conexiones, especialmente en el caso de las actividades productivas. En cambio, las tarifas eléctricas no suelen identificarse como una barrera para la conexión inicial y un mayor uso. De hecho, la electricidad puede suponer un ahorro de dinero para los hogares pobres que gastan gran parte de su presupuesto en queroseno para servicios de luz deficientes o para cargar el teléfono en tiendas especializadas.

El tercer paso hacia el impacto favorable para los pobres requiere un nivel suficiente de consumo de electricidad. Cuando los hogares están ya conectados, su consumo real de electricidad depende del uso de aparatos eléctricos y de equipos que proporcionan servicios energéticos. Estos incluyen luces, teléfonos móviles, televisores, radios, frigoríficos, bombas de agua, máquinas de coser y otra maquinaria agrícola o no. Está ampliamente documentado que la mayoría de hogares pobres con acceso a la electricidad solo la utilizan para la iluminación, la cual se concentra en unas pocas horas de la tarde. A medida que aumenta el nivel de ingresos, aparecen usos adicionales, principalmente recarga de móviles, televisión y radio. Sin embargo, el uso de electricidad para actividades productivas, en los sectores agrícola, industrial o servicios es todavía poco frecuente. Como resultado, el efecto generador de ingresos de la electricidad sigue siendo bajo, lo que a su vez contribuye a la incapacidad de las personas pobres para permitirse la electricidad y perjudica la sostenibilidad financiera de los proyectos de suministro eléctrico.

El cuarto paso para lograr impactos en la pobreza con el suministro de electricidad es la redistribución del crecimiento económico habilitado. Sin embargo, las pruebas de la relación causal entre el consumo de electricidad y el crecimiento económico siguen siendo poco concluyentes (Pueyo et al, 2013). El consumo de electricidad puede generar crecimiento, pero el crecimiento también provoca una mayor demanda de electricidad, llamada causalidad inversa o *endogeneidad*. Se cree que este problema ha provocado la sobreestimación del impacto de las infraestructuras en el crecimiento en los primeros estudios (Estache y Fay, 2007). Una cuestión importante para priorizar los fondos de desarrollo se refiere a la importancia de la electricidad en relación con otros factores productivos como el capital o la mano de obra. El aumento del suministro, el acceso y la fiabilidad de la electricidad solo conducirá al crecimiento económico si la electricidad es una de las principales restricciones vinculantes para el crecimiento (PNUD, 2012).

## **¿Cuáles son los beneficios del consumo de electricidad para el desarrollo?**

Los beneficios finales proporcionados por la electricidad dependen de cuánto y para qué se utiliza. La propiedad de los aparatos eléctricos y las oportunidades de uso productivo son los principales determinantes del consumo de electricidad. Los servicios de iluminación facilitan la lectura, la socialización por las tardes y la seguridad después del anochecer; y alargan el día en los hogares y las empresas. La imagen y el

sonido a través de la radio y la televisión proporcionan entretenimiento e información. Los teléfonos móviles permiten la comunicación y el acceso a la información y a servicios como la banca móvil. Los refrigeradores preservan los alimentos. Los ventiladores y el aire acondicionado refrigeran los espacios. Las bombas de agua proporcionan agua para el consumo o el riego. Los electrodomésticos facilitan muchos otros servicios, tales como planchar, lavar, hervir agua o calefacción. La electricidad permite también diversos usos productivos: moler, procesar alimentos, refrigerar, regar, coser, soldar, escuchar música para el entretenimiento y muchos otros. Además, la electricidad puede mejorar la calidad de los servicios de salud y de educación de los pobres. En las instalaciones de salud, la electricidad facilita servicios tales como la esterilización, el suministro y la purificación del agua, el saneamiento y la refrigeración de medicamentos esenciales. En las escuelas, la electricidad proporciona una mejor iluminación y permite el uso de las TIC para la enseñanza y el aprendizaje.

Estos usos proporcionan algunos beneficios directos, entre los cuales:

- Más horas para que los niños estudien por la tarde y para que los maestros puedan dar clase (ADB, 2010; Banerjee et al., 2011; Bensch et al., 2010; Gunther et al., 2012; Khandker et al., 2009).
- Mayor productividad de las tareas domésticas gracias al uso de varios aparatos eléctricos y el ahorro de tiempo para tareas como comprar o recoger combustibles, ir a buscar agua o cargar el teléfono móvil.
- Mayor flexibilidad para realizar las tareas domésticas a lo largo del día en lugar de concentrarlos durante las horas de luz natural (ADB, 2010; Banerjee y et al., 2011; Grogan y Sadanand, 2011; Khander et al., 2012; Costa et al., 2009).
- Mayor comodidad en el hogar gracias a una mejor iluminación y refrigeración.
- Mejora de la salud gracias a una mejor preservación de los alimentos, una mejor calidad del aire interior (Obeng et al., 2008, Banerjee et al., 2011) y una mejor calidad de los centros de salud.
- Mejor calidad de vida a causa de las mayores posibilidades de entretenimiento y comunicación.
- Mayor productividad de las actividades agrícolas, industriales y de servicios mediante el uso de equipos eléctricos.
- Posibilidad de mejorar la calidad de los productos u ofrecer otros nuevos.
- Posibilidad de ampliar los horarios comerciales.
- Ahorro económico por el menor coste de la electricidad en comparación con alternativas de menor calidad (queroseno, baterías, velas u otras fuentes de energía alternativas) (Lenz et al, 2016).

Estos resultados directamente vinculados al uso de aparatos eléctricos pueden conllevar otros beneficios, no directamente atribuibles al consumo de electricidad, sino asociados en gran medida a la interacción con otros factores externos. Aquí se incluyen:

- El aumento del empleo como resultado de la mejora de la productividad de los hogares, la cual libera tiempo especialmente a las mujeres (Dinkelman, 2011; Grogan y Sadanand, 2011; Costa et al., 2009), y el potencial del uso de la electricidad para nuevas actividades productivas o para ampliar el alcance de las ya existentes.

- Los ingresos y las ganancias comerciales derivadas de la creación de nuevas empresas y del aumento de la productividad de las existentes. Los impactos sobre los ingresos y la creación de empresas no son concluyentes: algunos estudios reportan que no hay impacto y otros muestran impactos positivos significativos.
- El empoderamiento de las mujeres. El mejor acceso a la información a través de la lectura, la radio y la televisión; la reducción de las tareas pesadas del hogar; y más tiempo disponible para el trabajo productivo, la educación o el entretenimiento pueden tener un efecto beneficioso para la igualdad de género (Chong y Ferrara, 2009, Jensen y Oster, 2009, Banerjee et al. 2011, Grogan y Sadanand, 2011).
- Mejor rendimiento educativo, facilitado por la mayor disponibilidad de tiempo para estudiar, la mejor calidad de la iluminación para la lectura, el mejor acceso a la información y los maestros mejor preparados (ADB, 2010, Banerjee et al., 2011, Khandker et al., 2012, Khandker et al., 2009; Kumar y Rauniar, 2011).

Esta lista de beneficios no es exhaustiva. Hay bibliografía que sostiene que existen muchos más. Por ejemplo, Cecelski y Glatt (1982) enumeran hasta 50 beneficios distintos. Como se señaló anteriormente, las mujeres y los niños se benefician especialmente de la provisión de energía moderna. Un estudio de ámbito mundial encontró que «reducir el trabajo duro para las mujeres y aumentar el acceso a la energía no contaminante para la iluminación, la cocina y otros propósitos domésticos y productivos puede tener efectos muy significativos en los niveles de educación, alfabetización, nutrición, salud, oportunidades económicas y participación en las actividades de la comunidad.» (Misana y Karlsson, 2001). También concluyó que la electrificación permite que actividades básicas de subsistencia (como el bombeo de agua y la molienda del grano) requieran mucho menos tiempo, y puede proporcionar energía a equipos que ahorran mano de obra y generan ingresos. La fabricación a pequeña escala, las industrias de procesamiento de alimentos y las oportunidades de comercio y comercialización se amplían notablemente cuando se dispone de servicios de energía y tienen una influencia positiva directa sobre las mujeres y sus comunidades. Además, los servicios energéticos fiables ofrecen oportunidades de desarrollo a las empresas de mujeres y al agro-procesamiento. La energía para los equipos de procesamiento agrícola mecánico puede reducir el esfuerzo diario del trabajo manual de las mujeres. Un estudio documentó una correlación entre el acceso a la energía moderna y las empresas pequeñas operadas por mujeres (PNUD, 2004).

La cuantificación de los impactos de la electricidad y la atribución de la causalidad presentan muchos desafíos. Interpretar los impactos anteriores requiere cautela. En primer lugar, es muy difícil definir y medir los resultados de la electrificación, ya que muchos de ellos son beneficios indirectos. Muchos efectos solo se hacen evidentes tras largos períodos de tiempo y, a medida que pasa el tiempo, es más difícil atribuir los efectos a la electricidad. Además, los beneficios de la electrificación tienen lugar por medio de largas cadenas causales, con interacciones con muchos otros factores externos, lo que dificulta discernir qué parte de los impactos es atribuible a la electricidad. Las comparaciones de unidades con y sin electricidad también plantean problemas por las diferencias en las condiciones iniciales, de manera que las mediciones del impacto podrían captar el impacto de estas diferencias iniciales y no de la elec-

trificación. Esto es particularmente significativo cuando hablamos de electricidad, pues los hogares y las comunidades más ricas, con mejores perspectivas de crecimiento, situados cerca de la red, tienen más probabilidades de conseguir una conexión y tener un consumo mayor que las comunidades más necesitadas, lo que lleva al denominado sesgo de ubicación o de selección. Las pruebas consistentes deben evitar estos problemas usando hipótesis de contraste y controles adecuados.

## **Políticas para aumentar los beneficios del suministro eléctrico para los pobres**

Cada uno de los pasos descritos para lograr beneficios de desarrollo a partir de un mayor suministro eléctrico requiere políticas apropiadas. En primer lugar, los financiadores de proyectos de acceso a la electricidad pueden influir en la capacidad del proyecto para orientarse a los pobres, por ejemplo, pidiendo a los desarrolladores de sistemas fuera de la red que introduzcan requisitos sociales entre sus criterios de selección de las comunidades objetivo. Para el abastecimiento de la red, podrían pedir a los gobiernos que buscan financiación externa que implementen estrategias transparentes de electrificación rural dirigidas a los pobres. Además, los enfoques coordinados que proporcionan no solo electricidad, sino también servicios comunitarios como salud y educación, ofrecen mayores posibilidades de beneficiar a los pobres.

Una de las intervenciones habituales para hacer frente a la barrera de la asequibilidad de la electricidad para los pobres ha sido la provisión de crédito o de subsidios a los pobres. Sin embargo, la literatura ha criticado los programas centralizados de gobiernos u ONG orientados a objetivos y subsidiados, por su incapacidad para concienciar a los usuarios, los limitados canales de adquisición, la insuficiente adaptación de la tecnología a las necesidades locales, y la creación de comportamientos distorsionadores del mercado. Los cuantiosos subsidios a las tarifas eléctricas han sometido a estrés financiero a muchas empresas eléctricas en los países en desarrollo y a menudo han beneficiado solo a las personas más acomodadas (Dube, 2003; Ilskog et al., 2005; Kemmler, 2007). Los subsidios cruzados también pueden penalizar excesivamente a la industria en favor de los hogares y provocar que la industria opte por el autoabastecimiento para evitar tarifas altas y un servicio poco fiable. Esto ha reforzado la insostenibilidad financiera de la red de distribución y contribuye a la ineficiencia del suministro eléctrico de un país.

Viendo que la principal limitación a la conexión y al uso se relaciona con los costes iniciales, muchas compañías eléctricas han optado por facilitar crédito o subsidios a las tasas de conexión en lugar de a las tarifas. Por ejemplo, la empresa de servicios Kenya Power ha implementado el llamado «préstamo Stima», en colaboración con la Agencia Francesa de Desarrollo, para conectar familias de bajos ingresos que no pueden pagar las tasas de conexión. La empresa les da préstamos: los clientes pagan el 20% de la tarifa por adelantado y el resto durante un período de 24 meses. Marruecos y Etiopía también permiten a los consumidores rurales pagar los cargos de conexión en cuotas mensuales durante un período de 7 años. Con su programa de electrificación de suburbios, Kenya también subsidia conexiones mediante una subvención de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. En cuanto

a las restricciones relacionadas con el coste inicial de los aparatos eléctricos, pueden ser atendidas mediante microcréditos o subsidios para la compra de estos aparatos.

La reducción del coste de las tecnologías de la energía solar fotovoltaica (PV) y la difusión de las TIC han permitido que modelos empresariales innovadores abordaran la asequibilidad y la sostenibilidad financiera en contextos rurales pobres fuera de la red (Pueyo, 2013b). Por ejemplo, los modelos de pago por servicio o de alquiler con opción a compra emulan el éxito de los planes de prepago para teléfonos móviles. En este caso, el cliente paga por la electricidad que consume y el proveedor de servicios de electricidad sigue siendo el propietario del sistema. El cliente también puede convertirse en el propietario de sistemas individuales una vez que ha sido capaz de cubrir su coste total mediante cuotas periódicas de consumo. Este modelo de negocio lo utilizan varias empresas privadas que operan en África y Asia, como Off-Grid Electric, Azuri, SteamaCo, M-KOPA y BBOXX. Algunas empresas como Azuri y Off-Grid Electric ofrecen mejoras en el servicio energético como una alternativa a la propiedad cuando se han cubierto los costes totales de los sistemas solares domésticos. Con este proceso, los clientes pueden comenzar con pequeños sistemas que proporcionan un par de luces y una unidad de recarga del móvil, y luego ampliar sus sistemas a medida que pagan los costes completos. Los sistemas más grandes pueden alimentar más luces y aparatos como la radio o la televisión e incluso habilitar equipos productivos como una máquina de coser.

Algunas políticas específicas abordan las barreras relacionadas con la falta de usos productivos. Por ejemplo, los programas integrados de desarrollo proporcionan electricidad conjuntamente con intervenciones de acceso al mercado, como crédito para comprar tecnologías de uso final, capacitación en emprendimiento, infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, y enlaces con clientes.

## **Tres estudios de caso de éxito en el suministro eléctrico para los pobres**

Esta última sección muestra tres programas de acceso a la electricidad que han abordado restricciones específicas. El modelo de electrificación de China combinó alternativas en red y fuera de la red y la promoción de usos productivos. El programa «Luz en Casa» de Perú provee electricidad a comunidades pobres remotas fuera de la red mediante sistemas solares domésticos. Por último, SteamaCo ha implementado minirredes solares inteligentes en Kenia y Tanzania, que permiten el monitoreo, control y pago a distancia mediante tecnologías móviles.

### **El modelo chino de electrificación**

El programa de electrificación rural de China ha sido aclamado como uno de los más exitosos del mundo. A pesar de ser el país más poblado del mundo y tener una gran proporción de población rural, China ha logrado un acceso casi universal a la electricidad al proveer acceso a más de 900 millones de personas a lo largo de 50 años.

China utilizó una combinación de la ampliación de la red y de alternativas fuera de la red para llegar a las zonas rurales. Siguió un enfoque de abajo arriba, en el que la administración local participó en la decisión sobre la solución local más adecuada. Por ejemplo, los condados con gran potencial hidroeléctrico implementaron minirredes locales; y en las poblaciones remotas con buenos recursos solares donde el coste de transmisión y distribución sería demasiado alto, se instalaron sistemas solares autónomos. Tal vez, el enfoque que ha permitido alcanzar una tasa más elevada de acceso es un enfoque de desarrollo por fases, según el cual las comunidades comienzan por obtener suministro a través de redes locales o de sistemas autónomos y, a medida que la demanda aumenta, se conectan a la red nacional.

La promoción de usos productivos fue clave para la sostenibilidad financiera del programa chino de electrificación rural. La electricidad se proporcionó junto con el apoyo para el desarrollo agrícola y la promoción de actividades productivas no agrícolas. Con ello, los ingresos rurales aumentaron de forma significativa y permitieron a los consumidores pagar sus facturas de electricidad y comprar electrodomésticos. Los precios establecidos para la recuperación de los costes evitaban la trampa de los subsidios insostenibles experimentados en muchos otros países asiáticos y africanos, y contribuyeron a la sostenibilidad a largo plazo y a la calidad del suministro (Bhattacharyya y Ohiare, 2012).

### **El programa «Luz en Casa» en Perú**

La Fundación Acciona Microenergía ha proporcionado servicios eléctricos básicos sostenibles y asequibles con sistemas solares domésticos a hogares de muy bajos ingresos en comunidades aisladas de los Andes peruanos (Egido, 2014). Los sistemas consisten en un panel solar de 60 Wp, una batería, tres bombillas de bajo consumo y tomas de corriente para cargadores de teléfonos móviles, radio y TV. En 2015, había suministrado electricidad a casi 4.000 hogares pobres, alcanzando así su umbral de rentabilidad.

El modelo de negocio consiste en un sistema de pago por servicio, donde los clientes pagan una tarifa mensual asequible por el consumo de electricidad y Acciona Microenergía posee, instala, opera y mantiene los sistemas solares. Varias políticas tuvieron en cuenta las barreras de asequibilidad y de buena calidad del servicio. En primer lugar, el organismo regulador de la electricidad estableció una subvención cruzada que contempla una tarifa social para la electricidad suministrada, similar a la de los usuarios pobres conectados a la red nacional. Las barreras relacionadas con el mantenimiento deficiente del sistema se abordan mediante la capacitación de técnicos locales sobre tareas de mantenimiento inmediato. Los problemas que requieren conocimientos más avanzados son atendidos rápidamente por técnicos especializados. Mediante un contrato con los usuarios, Acciona Microenergía se compromete a resolver los problemas técnicos en un período máximo de tiempo o, de lo contrario, a condonar las tarifas mensuales.

El programa «Luz en Casa» ha demostrado que la electrificación rural fuera de la red con energía renovable es factible de manera sostenible y asequible, cuando las comunidades y los organismos reguladores están comprometidos.

## Las minirredes inteligentes de SteamaCo en Kenia

SteamaCo ha diseñado y construido varias microrredes para comunidades remotas en Kenia y Tanzania (Pueyo, 2013). Recientemente ha decidido focalizar su actividad empresarial en el desarrollo y venta de la tecnología para gestionar a distancia el monitoreo del rendimiento, el control y el pago de su sistema. Mediante su tecnología, se reducen significativamente los riesgos de la recaudación de las tarifas de los clientes remotos pobres y los fallos en el sistema, lo que mejora la economía de las pequeñas redes solares independientes. Actualmente, los sistemas SteamaCo gestionan más de 25 microrredes que suministran energía renovable (80 kW en total) a cerca de 1.000 hogares y pequeñas empresas en Kenia y Tanzania.

Su modelo de negocio se basa en un profundo conocimiento de la realidad local y en el omnipresente teléfono móvil para interactuar con los consumidores. Identifica las aldeas que cumplen los criterios adecuados para instalar minirredes, principalmente comunidades densas con un flujo de ingresos obvio y más o menos fiable. Los propietarios de las microrredes, en algunos casos SteamaCo y en otros clientes directos de SteamaCo, conectan a todos los usuarios relevantes y gestionan la minired. Los consumidores finales de electricidad pagan una pequeña tarifa de conexión de 10 dólares, que incluye el cableado, las luces y las tomas de corriente; y luego, vía teléfono móvil, pagan por paquetes de electricidad. Los precios por kWh son altos en comparación con la electricidad de la red, pero estas tarifas elevadas son necesarias para recuperar los costes y son en todo caso considerablemente más baratas que el queroseno para la iluminación. De esta forma, su modelo de prestación de servicios elimina la barrera de la inversión inicial para los consumidores, ya que las tarifas de conexión son mucho más baratas que las de la red nacional de Kenia, que cuesta alrededor de 1.000 dólares. Además, se elimina el riesgo de fallo y de mal funcionamiento del sistema, ya que la calidad del suministro es continuamente supervisada por el software de SteamaCo. Siempre que hay fallos, los técnicos locales capacitados proporcionan el primer servicio, y para problemas más complejos se llama a técnicos más cualificados para arreglar el sistema en un período de tiempo corto.

## Conclusiones

En este capítulo se ha presentado el reto del acceso universal a la energía asequible, fiable, sostenible y moderna, de acuerdo al compromiso del ODS 7. La energía es un habilitador de muchos otros ODS, pero se requiere un progreso significativo para lograr el objetivo en 2030. Notables reducciones de costes en la tecnología de la energía renovable y la evolución de las TIC han permitido que políticas y modelos de negocio innovadores hagan frente a las barreras al acceso universal. Hemos presentado tres estudios de caso que han aprovechado estas oportunidades y han permitido el acceso a un gran número de personas pobres en los países en desarrollo. Seguir avanzando requerirá financiación de la comunidad internacional, entender las necesidades de los usuarios en la base de la pirámide, e implementar regulaciones propicias.

## Referencias bibliográficas

ADB *Asian Development Bank's Assistance for Rural Electrification in Bhutan – Does Electrification Improve the Quality of Rural Life?, ADB Impact Evaluation Study*, Asian Development Bank (ADB), 2010.

Banerjee, S.G.; Singh, A. et al. (2011) *Power and People: The Benefits of Renewable Energy in Nepal*, Washington, DC: World Bank.

Bensch, G.; Kluge, J. et al. *Rural Electrification in Rwanda – An Impact Assessment Using Matching Techniques*, Ruhr Economic Papers 231, Bochum, Alemania: Ruhr-Universität Bochum (RUB), 2010.

Bhattacharyya y Ohiare «The Chinese Electricity Access Model for Rural Electrification». *Energy Policy*, nº 49, (octubre 2012) p. 676-87.

Cecelski, E. y Glatt, S. *The Role of Electrification in Development*, Washington, DC: The Center for Energy Policy Research, 1982.

Costa, J.; Hailu, D. et al. «The Implications of Water and Electricity Supply for the Time Allocation of Women in Rural Ghana», *Working Paper 59*, International Policy Centre for Inclusive Growth y United Nations Development Programme, 2009.

Dinkelman, T. «The Effects of Rural Electrification on Employment: New Evidence from South Africa», *American Economic Review* 101.7: 3078–3108 (2011).

Dube, I. «Impact of Energy Subsidies on Energy Consumption and Supply in Zimbabwe. Do the Urban Poor Really Benefit?», *Energy Policy*, nº 31.15, (2003), p: 1635–45.

Egido, M.A. «Luz en Casa. Acceso a la Energía Sostenible en Comunidades Rurales de Perú. Estudio de Caso». Centro de Innovación en Tecnología para el Desarrollo Humano – itdUPM, 2014.

Estache, A. y Fay, M. «Current Debates on Infrastructure Policy», *Policy Research Working Paper 4410*, Washington, DC: World Bank, 2007.

Grogan, L. y Sadanand, A. «Rural Electrification and Employment in Poor Countries: Evidence from Nicaragua», *World Development*, nº 43, (2011), p: 252–65.

Gunther, B.; Jörg, P. et al. «Fear of the Dark? – How Access to Electric Lighting Affects Security Attitudes and Night Time Activities in Rural Senegal», *Ruhr Economic Papers*, nº 369, Bochum, Alemania: Ruhr-Universität Bochum (RUB), 2012.

Hong, G.W. y Abe, N. «Sustainability Assessment of Renewable Energy Projects for Off-Grid Rural Electrification: The Pangan – An Island Case in the Philippines», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, nº 16.1, (2012), p: 54–64.

Independent Evaluation Group (IEG) «Rural Electrification in Asia: A Review of Bank Experience». *IEG Study Series*, Washington, DC: World Bank, 1994.

International Energy Agency. *Africa Energy Outlook. World Energy Outlook Special Report*. París, Francia: IEA/OECD, 2014.

International Energy Agency. *World Energy Outlook 2015*. París, Francia: IEA/OECD, 2015.

Iliskog, E.; Kjellström, B. et al. (2005) «Electrification Co-Operatives Bring New Light to Rural Tanzania». *Energy Policy*, n° 33.10, p: 1299–1307.

Jacobson, A. «Connective Power: Solar Electrification and Social Change in Kenya». *World Development*, n° 35.1 (2007), p: 144–62.

Kemmler, A. «Factors Influencing Household Access to Electricity in India». *Energy for Sustainable Development*, n° 11.4 (2007), p: 13–20.

Khandker, S.R.; Barnes, D.F. et al. Welfare Impact of Rural Electrification: a Case Study from Bangladesh, Policy Research Working Paper 4859, Washington, DC: World Bank, 2009<sup>a</sup>.

Khandker, S.R.; Samad, H.A. et al. Who Benefits Most from Rural Electrification?: Evidence in India, Policy Research Working Paper 6095, Washington, DC: World Bank, 2012.

Komatsu, S.; Kaneko, S. et al. «Are Micro-Benefits Negligible? The Implications of the Rapid Expansion of Solar Home Systems (SHS) in Rural Bangladesh for Sustainable Development». *Energy Policy*, n° 39.7 (2011a), p: 4022–31.

Kumar, S. and Rauniyar, G. (2011) Is Electrification Welfare Improving?: Non-Experimental Evidence from Rural Bhutan, Munich Personal RePEc Archive Paper 31482, Harvard University, Asian, 2011.

Louw, K.; Conradie, B. et al. «Determinants of Electricity Demand for Newly Electrified Low-Income African Households». *Energy Policy*, n° 36.8 (2008), p: 2812–18.

Meier, P.; Tuntivate, V. et al. (2010) Peru: National Survey of Rural Household Energy Use. ESMAP Special Report 007/10, Washington, DC: World Bank.

Misana, S. y G. Karlsson (2001). «Generating opportunities: Case studies on energy and women». Nueva York: UNDP. ISBN 92-1-26124-4.

Obeng, G.Y.; Akuffo, F.O. et al. «Impact of Solar Photovoltaic Lighting on Indoor Air Smoke in Off-Grid Rural Ghana», *Energy for Sustainable Development*, n° 12.1 (2008), p: 55–61.

Pueyo, A., Gonzalez, F., Dent, C., y DeMartino, S. «The Evidence of Benefits for Poor People of Increased Renewable Electricity Capacity: Literature Review». *IDS Evidence Report*, n° 31. IDS, 2013.

Pueyo, A. «Real Time Monitoring Technologies for Pro-Poor Access to Electricity». *IDS Evidence Report*, n° 12. IDS, 2013.

Sustainable Energy for All *Global Tracking Framework. Progress towards Sustainable Energy*, 2015.

United Nations Development Program. *Gender and Energy Toolkit*, UNDP, 2004.

UNDP *Integrating Energy Access and Employment Creation to Accelerate Progress on the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa*, Nueva York: UNPD, 2012.

Victor D.G. *The Effects of Power Sector Reform on Energy Services for the Poor*, Nueva York: Department of Economic and Social Affairs, Division of Sustainable Development, United Nations, 2005.

Watson, J.; Byrne, R.; Morgan Jones, M.; Tsang, F.; Opazo, J.; Fry, C. y Castle-Clarke, S. «What are the Major Barriers to Increased Use of Modern Energy Services Among the World's Poorest People and are Interventions to Overcome These Effective?», CEE Review 11, 2012. Collaboration for Environmental Evidence.

World Bank, Enterprise Surveys <http://www.enterprisesurveys.org/> 2016.

World Bank *The Welfare Impact of Rural Electrification: A Reassessment of the Costs and Benefits* Washington, DC: World Bank(2008b).

Traducción de Ester Jiménez de Cisneros Puig

**Bruce Byiers<sup>1</sup>**

*Investigador senior, European Center  
for Development Policy Management  
bby@ecdpm.org*

### Introducción

Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas acordadas en 2015 generalmente se consideran un cambio de paradigma para el desarrollo. Sobre todo, porque incluyen la *universalidad*: todos los países están obligados a respetar el compromiso y, además, se espera que logren todos los objetivos y metas (véase, por ejemplo, Knoll, et al., 2015). Pero quizás el aspecto más notable del proceso y del texto de la declaración final de los ODS se relaciona con el papel del *sector privado*. Vincular los conceptos de universalidad y de participación del sector privado en el desarrollo plantea numerosas oportunidades y desafíos que se analizan en este capítulo.

Si bien siempre se ha reconocido el papel de las empresas y de los negocios en el desarrollo a través del comercio, la inversión y la creación de empleo, las expectativas están cambiando rápidamente. Cumplir estas expectativas supone un reto para las empresas, pero a la vez hay cierto peligro de que estas expectativas sean poco realistas. Esto hace necesario ser más cuidadosos al considerar lo que el sector privado puede hacer para el desarrollo, lo que se requiere para lograrlo y las limitaciones que enfrentan estos enfoques, particularmente en aquellos países donde el desarrollo es más necesario.

Este capítulo analiza las posibles funciones de los diferentes sectores privados en el contexto de la Agenda 2030 y algunos de los obstáculos a que se enfrenta una mayor *participación* del sector privado para el desarrollo. En particular, tratará de abordar las siguientes preguntas: ¿Puede el sector privado convertirse en el necesario socio de confianza para el desarrollo? Es decir, ¿existen los *medios* requeridos? ¿Es el sector privado adecuado para ello? ¿Cómo aseguramos un monitoreo y una rendición de cuentas eficaces? Y, por último, pero no menos importante, ¿se ajusta esto a las agendas propias de los países en desarrollo?

### Expectativas en evolución

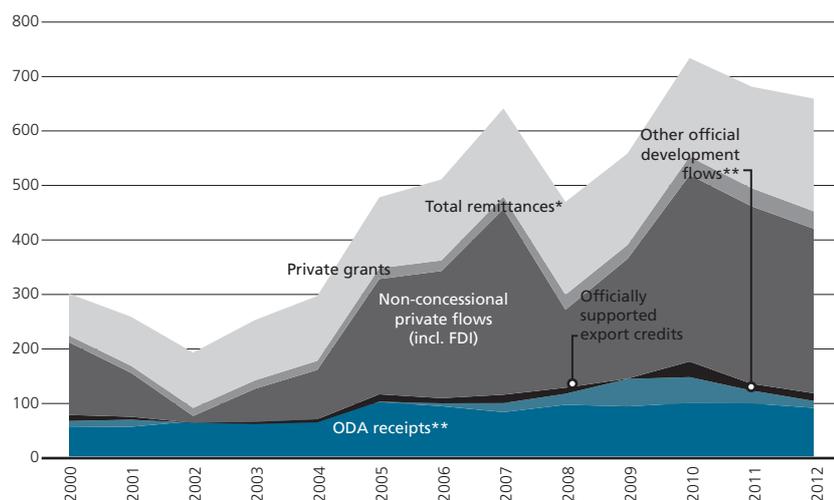
Antes de discutir las diferentes funciones del sector privado en la promoción del desarrollo, es útil hacer balance de la evolución de la retórica en

1. Un agradecimiento especial a Sebastian Grosse-Puppendahl por sus útiles comentarios y aportaciones, así como a los participantes del seminario del CIDOB sobre la Agenda 2030.

torno al papel del sector privado en el discurso del desarrollo. Si bien la función del sector privado en la creación de la mayoría de los puestos de trabajo y, por tanto, de los ingresos de los individuos y de las familias no ha cambiado con el tiempo, sí ha variado la percepción sobre cómo se puede aprovechar esto para el desarrollo. No solo se menciona *el sector privado* con más frecuencia que antes en compromisos mundiales clave sobre desarrollo, sino que la naturaleza de su papel también se debate en términos diferentes.

El contexto de este «auge del sector privado» en el desarrollo es importante. Si bien refleja el creciente reconocimiento de que la ayuda solo puede contribuir al desarrollo hasta cierto punto, la escala de los flujos de la ayuda también está disminuyendo frente a los flujos privados. Aunque los flujos privados no son de ninguna manera los más grandes, como ilustra la Figura 1, los recursos privados nacionales e internacionales superan con creces los recursos públicos internacionales, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). A esto se suma que la retórica en torno al sector privado también ha cambiado desde principios del milenio.

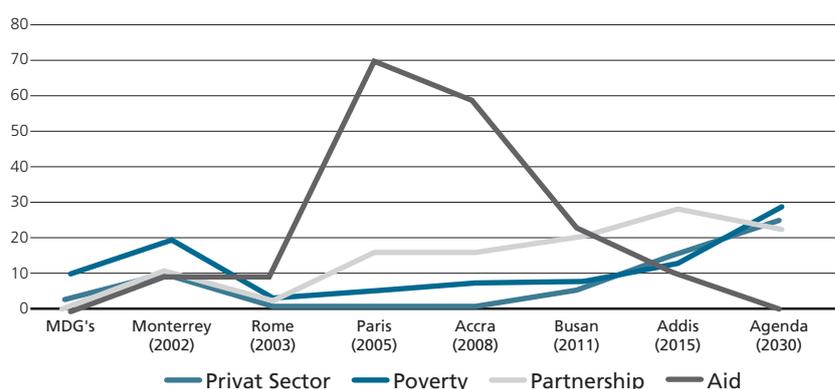
**Figura 1. Ingresos netos de recursos de los países en desarrollo desde los países del CAD y de las organizaciones multilaterales entre el año 2000 y el 2012, en miles de millones de dólares a precios constantes de 2011.**



Fuente: OCDE, sin fecha.

Aunque solo ilustrativa, la figura 2 compara el recuento de ciertas palabras clave en ocho declaraciones de desarrollo mundial desde la Declaración del Milenio, incluidos los foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda y las declaraciones de las Conferencias sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey en 2003 y de Addis Abeba en 2015. Lo más sorprendente es tal vez la mención de las declaraciones de *eficacia de la ayuda*, con una fuerte caída desde la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 hasta la Agenda de Acción de Accra de 2008 y la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015. De hecho, en la resolución de la Agenda 2030 apenas se menciona en absoluto la palabra *ayuda*.

**Figura 2. Recuento de palabras clave en declaraciones de desarrollo mundial significativas**



Fuente: Cálculos del autor basados en los documentos relevantes.

Pero también ha cambiado la forma en que se considera que el sector privado debería participar en el desarrollo. En el Consenso de Monterrey, el sector privado se menciona nueve veces, pero se hace en términos de: la necesidad de un entorno propicio, el uso de mecanismos de financiación privada, y la consulta y el diálogo con el sector privado. En el Documento de Resultados de Busán, esto evoluciona hasta compromisos para «permitir la participación del sector privado en el diseño y la implementación de políticas y estrategias de desarrollo», así como «desarrollar aún más los mecanismos financieros innovadores para movilizar la financiación privada para objetivos comunes de desarrollo». En cuanto al aumento de la participación, el Documento de Resultados de Busán se refiere a la necesidad de: «invitar a representantes del sector público, del sector privado y de las organizaciones afines a desempeñar un papel activo en la exploración de la manera de promover los resultados tanto del desarrollo como de los negocios para que se refuercen mutuamente» (4º Foro de Alto Nivel, Busán, 2011: 10).

Con todo, se sigue percibiendo la función del sector privado como consultiva y de facilitación de aportaciones a la política y a la estrategia. En cambio, la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015) hace un «llamamiento para que todas las empresas dediquen su creatividad e innovación a resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...) a participar como socios en el proceso de desarrollo, a invertir en áreas críticas para el desarrollo sostenible, y a adoptar modalidades de consumo y de producción más sostenibles». Este es un lenguaje muy diferente, similar al utilizado en la Agenda para el Cambio de 2011 de la Comisión Europea, que también puso de relieve la necesidad de una mayor «participación del sector privado» para el desarrollo (CE, 2011), seguido de la comunicación específica sobre reforzar el papel del sector privado en la cooperación para el desarrollo, en 2014 (CE, 2014)<sup>2</sup>. Esto es en sí mismo un reflejo de una tendencia cada vez mayor entre los donantes, por ejemplo, los Países Bajos y el Reino Unido, de trabajar con sus propias empresas en beneficio del desarrollo, aquello que la política holandesa *A World to Gain* describe como interés propio inteligente (Gobierno de los Países Bajos, 2013). El reciente Informe sobre Cooperación para el Desarrollo 2016 de la OCDE, publicado en julio del mismo año, se titula: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como Oportunidades de Negocio.<sup>3</sup>

2. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com\(2014\)0263\\_/com\\_com\(2014\)0263\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0263_/com_com(2014)0263_es.pdf).
3. <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>

Por lo tanto, la Agenda 2030 forma parte de una tendencia hacia un mayor compromiso activo con el sector privado en cuestiones de desarrollo. El Panel de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015, liderado por dos presidentes y un primer ministro, tenía dos representantes del sector privado: uno de la compañía multinacional Unilever y otro de la Asociación de Fabricantes de Kenia.<sup>4</sup> De acuerdo con la Declaración de los ODS, el sector privado es ahora un socio clave en la «intensa participación mundial para respaldar la aplicación de los ODS», es decir, no solo un grupo social al que consultar sobre políticas sino un socio clave en la implementación, como parte de «asociaciones público-privadas y de la sociedad civil».<sup>5</sup>

A pesar de que esto refleja una tendencia a largo plazo lejos de cualquier sospecha sobre el sector privado en los países en desarrollo que es, en parte, de naturaleza ideológica; también refleja un reconocimiento de la diversidad del sector privado. Si existe el sector privado como tal, abarca desde los pequeños productores que buscan un comprador hasta las multinacionales que realizan inversiones directas en el extranjero. Eso parece entonces ofrecer más oportunidades para el desarrollo, reconociendo que todavía hay algunos riesgos en el sector privado.

Pero la propia naturaleza del desarrollo y los propios ODS también requieren una mayor implicación del sector privado. En contraste con los ODM, dos de los ODS implican directamente al sector privado, para alcanzar trabajo decente y crecimiento económico (meta 8) y para promover la industria, la innovación y la infraestructura (ODS 9). Al mismo tiempo, lograr el resto de objetivos dependerá en cierta forma de los mecanismos de mercado, lo que implicará también al sector privado. Tal como lo expresa la OCDE (2016): «Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible representan una cartera de oportunidades de inversión sostenible para la empresa responsable.»<sup>6</sup>

**Figura 3. Síntesis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**



- 4. <http://www.un.org/press/en/2012/sga1364.doc.htm>
- 5. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
- 6. OECD, 2016, Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities, Highlights: <http://www.oecd.org/dac/DCR%202016%20Highlights%20booklet%20FINAL.pdf>

Estos son entonces los antecedentes a las preguntas formuladas al comienzo de este capítulo: ¿Puede el sector privado convertirse en el socio de confianza necesario en el desarrollo? ¿Es el sector privado ade-

cuado para ello? ¿Cómo aseguramos un monitoreo y una rendición de cuentas eficaces? Y ¿se ajusta esto a las agendas propias de los países en desarrollo?

¿Qué tipo de participación del sector privado?

¿Qué significa para el sector privado convertirse en un socio de desarrollo fiable? Para responder esta pregunta es fundamental reconocer la diversidad del sector privado, como lo hace la declaración de los ODS. Por lo tanto, el papel potencial del sector privado se percibe ahora como diverso, implicando muchas formas diferentes de compromiso. Por lo tanto, también es importante reconocer la naturaleza y las implicaciones, muy distintas, de las diferentes formas de comprometerse con empresas para el desarrollo.

Sobre la base del trabajo previo de Byiers y Rosengren (2013), hay numerosas agendas relacionadas pero distintas en torno a la implicación del sector privado para el desarrollo. Estas se pueden clasificar bajo dos títulos generales:

1. Cómo promover una *mayor* actividad del sector privado.
2. Cómo promover un *mejor* comportamiento del sector privado.

Mientras que el primero de ellos trata de fomentar más y nuevas actividades, el segundo se refiere a configurar la conducta de la empresa para garantizar el mantenimiento de las normas sociales y ambientales. Los analizaremos uno a uno en las siguientes secciones.

Dentro de la primera categoría mencionada, hay tres agendas políticas claras:

- El desarrollo del sector privado (DSP)
- La financiación del sector privado para el desarrollo
- La inversión privada para el desarrollo

## Promover *más* negocio

### El desarrollo del sector privado

Empecemos por la primera agenda política. El DSP puede ser visto como la agenda tradicional de promover un entorno propicio eficaz para las empresas.<sup>7</sup> Los altos costos de realizar transacciones comerciales básicas en muchos países en desarrollo han llevado a hacer hincapié en las políticas de mejora del entorno empresarial. A pesar de que este ámbito de la política está evolucionando, con un debate creciente sobre la transformación económica y la política industrial (algo que se evitó durante décadas en el discurso del desarrollo), tiene en su esencia algunos elementos básicos. Estos se refieren al apoyo a los gobiernos para diseñar y promulgar reformas del entorno empresarial, trabajar con organizaciones financieras para mejorar el acceso a la financiación, promover el diálogo público-privado para mejorar la política para las empresas, y realizar actividades de formación para promover las competencias empresariales y de comer-

7. La OECD (2016) considera el DSP como «cooperación al desarrollo destinada a la mejora de las políticas y de las instituciones, el funcionamiento del mercado y la capacidad empresarial para aumentar la participación del sector privado local —especialmente las pymes— en la economía de un país en desarrollo» mientras que distingue dos categorías amplias de DSP: las actividades que abordan el clima de inversión y aquellas que abordan la capacidad productiva. También pueden categorizarse como tres niveles: «superior (política pública e instituciones), medio (funcionamiento del mercado), e inferior (desarrollo empresarial)».

cialización. El indicador *Doing Business* del Banco Mundial ha sido una de las principales influencias de esta agenda, mientras que los donantes han centrado su atención sobre todo en las microempresas y las pymes.

Esta agenda de desarrollo del sector privado es una especie de «más de lo mismo», que los ODS *per se* casi no modifican. Por lo tanto, los desafíos no son nuevos, sino que se relacionan con el hecho de que distintos tipos de empresas operan de diferentes maneras y, por ende, enfrentan diferentes limitaciones. La evidencia sugiere que, incluso para empresas similares, las condiciones del entorno empresarial varían considerablemente dentro de la misma región, país y sector, aun cuando aparentemente enfrentan los mismos requisitos y restricciones (Pritchett y Hallward-Driemeier, 2011).<sup>8</sup> Incluso en entornos empresariales difíciles, existen empresas que se crean, sobreviven, crecen y obtienen beneficios con éxito, a pesar de (o debido a) las barreras normativas; y que podrían incluso oponerse activamente a reformas que reduzcan los costes de entrada de nuevas empresas. Entender por qué ocurre esto y las características asociadas con el rendimiento en este entorno puede ser tan importante como aliviar las barreras normativas para hacer negocios. La cuestión de cuándo y por qué las élites diseñan e implementan políticas es un tema al que volveremos a continuación.

Es más, los donantes han tenido dificultades para mostrar su impacto en las reformas del entorno empresarial. La evidencia sugiere que otros factores inciden en el comportamiento de la empresa. Bloom et al. (2009) llevaron a cabo ensayos aleatorios controlados en empresas de la India con el apoyo prestado a un grupo de empresas para aplicar prácticas de gestión relacionadas con el control de calidad básico, el control de inventarios y la eficiencia operativa; y concluyeron que «la mejora de las prácticas de gestión permitió aumentar significativamente la eficiencia y la calidad, y reducir el nivel de los inventarios aumentó sustancialmente la productividad y la rentabilidad de las plantas» (Bloom et al, 2009: 620). Page y Soderbom (2012: 3) encontraron que, respecto a la supervivencia, en África, las empresas pequeñas y grandes «se desempeñan prácticamente igual en la creación de nuevos empleos netos a medio plazo», pero que «las empresas pequeñas tienen una mayor rotación de puestos de trabajo y salarios persistentemente más bajos que las empresas más grandes», lo que sugiere que, en general, el empleo de mejor calidad se encuentra en las empresas más grandes.

Más allá de esto, una inmensa mayoría de personas trabaja todavía en actividades económicas no registradas o informales. Para lograr los objetivos 8 y 9 es necesario crear más puestos de trabajo, pero también encontrar formas innovadoras de trabajar con los operadores informales para mejorar sus medios de vida, con o sin formalización, algo que es todavía un desafío importante para los decisores políticos y los donantes.

### **Financiación del sector privado para el desarrollo**

Una parte de la agenda en torno a involucrar al sector privado para el desarrollo también tiene que ver con el acceso a la financiación del sector privado. Sobre la base de la premisa comentada más arriba de que los fondos públicos no son suficientes, existen numerosas discusiones sobre cómo alentar a las fundaciones a participar más activamente en

8. Pritchett y Hallward-Driemeier (2011) comparan los datos del *Doing Business* («de jure») con los datos aportados por las empresas («de facto») acerca de determinados procedimientos empresariales, como el tiempo necesario para obtener un permiso de construcción. Estos autores encuentran enormes diferencias entre las condiciones promedio «de facto» y las estimaciones «de jure» del *Doing Business*. Encuentran también mucha dispersión en las condiciones «de facto» que sugieren enormes variaciones en las condiciones a las que se enfrentan las empresas.

el desarrollo y, a la vez, sobre cómo aumentar la participación del sector privado en forma de inversión de cartera, capital privado, fondos de infraestructura privados y alianzas o asociaciones público-privadas (APP). Estos se consideran un medio para aliviar las presiones de la deuda pública sobre los gobiernos de los países en desarrollo ya comprometidos en esfuerzos para movilizar más recursos públicos nacionales. Además, dado que a menudo cuentan con la experiencia y los conocimientos técnicos del sector privado, estos instrumentos de financiación también podrían ayudar a aumentar la eficiencia del diseño de los proyectos y de la prestación de servicios, y a dispersar y mitigar los riesgos que pueden entrañar los proyectos de infraestructuras a gran escala. Las instituciones financieras de desarrollo son un actor clave en esta área, con el creciente uso de la «mezcla» de subvenciones con préstamos para tratar de impulsar una mayor financiación para las cuestiones relacionadas con los ODS, que van mucho más allá de los objetivos 8 y 9.<sup>9</sup>

Sin embargo, combinar la financiación de los donantes con la financiación privada plantea un conjunto de preguntas, además de las que plantea la financiación de la inversión del sector privado exclusivamente por parte de los donantes. Estas preguntas tienen que ver con la creación de distorsiones del mercado, el grado y el equilibrio en los riesgos, la complejidad de poner en práctica las condiciones legales que permitan las asociaciones público-privadas, la capacidad de negociar acuerdos para llegar a un equilibrio adecuado de riesgos entre los socios públicos y los privados, la dificultad de asegurar que proyectos orientados a la obtención de ganancias puedan satisfacer las prioridades de desarrollo del gobierno, y la garantía de la rentabilidad (Byiers et al., 2016). Es evidente que los flujos privados van a los sectores más rentables y que quedan lagunas potenciales de financiación en los casos sin interés comercial.

### **Inversión del sector privado para el desarrollo**

Aunque no es completamente diferente, la tercera categoría de la inversión privada para el desarrollo se relaciona con los mecanismos para trabajar con la inversión extranjera directa mediante garantías, mitigación de riesgos, mecanismos de apoyo a las alianzas, fondos de desafío y mecanismos para fomentar la inversión de impacto social. Esta es quizás el área más nueva de la agenda, donde las expectativas de los ODS son altas: ¿cómo conseguir que las empresas aborden activamente los desafíos del desarrollo?

Byiers y Rosengren (2013), Grosse-Puppendahl et al. (2016) y Byiers et al. (2016) proporcionan una visión general de la gama de diferentes mecanismos para involucrar al sector privado. Aquí se analizan algunos de los retos a los que se enfrenta el sector privado para cumplir con los ODS. Estos tienen que ver principalmente con las compensaciones que deben hacer los cuatro grupos de actores principales: gobiernos donantes, organizaciones de la sociedad civil (OSC), empresas y gobiernos de los países en desarrollo.

Los gobiernos donantes intentan manifiestamente promover la participación del sector privado en el desarrollo para superar los retos del desarrollo que la ayuda no puede abordar directamente, aprovechar los conocimientos y la tecnología, y promover el empleo. Ahora bien, la cri-

9. Véase por ejemplo Bilal y Grosse-Puppendahl, 2016.

sis financiera desde 2008 también ha puesto de relieve la necesidad de que los políticos promuevan el interés comercial nacional. Aunque los intereses comerciales han estado siempre presentes, aunque representados por medio de los ministerios de relaciones exteriores en lugar de las agencias de desarrollo, la alineación de los intereses comerciales y de desarrollo en los países donantes ofrece tanto una oportunidad como una preocupación al abordar los ODS, en el caso de que la balanza se incline demasiado en favor del comercio.

Ahora bien, los donantes no son los únicos comprometidos con las empresas. Las OSC también participan cada vez más en asociaciones con las empresas en el contexto de la consecución de los objetivos de desarrollo.<sup>10</sup> El papel de las OSC a menudo se relaciona con la mejora de la sostenibilidad y del alcance de las iniciativas empresariales, pero también se sustenta en la propia limitación de las OSC, pues para ellas es cada vez más difícil conseguir financiación. En este sentido, si bien las empresas centradas en las personas pueden ofrecer oportunidades, una vez más pueden terminar operando solo en los lugares o sectores donde los modelos comerciales son viables, y no allí donde las personas están más necesitadas.

En cuanto a las empresas, si bien han aumentado las empresas inclusivas y motivadas por razones sociales, los mercados de los países en desarrollo se perciben como oportunidades emergentes. La narrativa *Africa Rising* (África emerge) de los últimos años es ilustrativa de ello. Mientras que en el contexto de los ODS esta es una oportunidad con mucho potencial —que tendría lugar de todos modos con una mínima aportación pública para financiar la inversión— también aquí varían las motivaciones. En algunos sectores, las empresas necesitan una «licencia local para operar» para apaciguar a los actores locales que podrían salir perdiendo con la inversión. La búsqueda de cadenas de valor inclusivas a menudo puede tener más que ver con asegurar las cadenas de valor y el beneficio —como parte de una estrategia de responsabilidad social corporativa (RSC) para tener buena imagen mientras se sigue actuando como de costumbre—, que con un cambio en la forma de llevar a cabo el negocio. Pero las distintas empresas están dispuestas a asumir diferentes responsabilidades en relación con su impacto, con resultados diferenciados. Visser (2011) señala cinco categorías de RSC: defensiva, caritativa, promocional, estratégica, y transformadora; siendo esta última la realmente necesaria para la agenda de los ODS.

Por último, los gobiernos de los países en desarrollo son clave en la forma en que el sector privado se compromete o no con los ODS. En los últimos años se ha observado un aumento de la necesidad de crear empleo y de promover la transformación económica; lo que significa promover la productividad de los distintos sectores, pero también fomentar el movimiento de trabajadores desde sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Pero, en cuanto a la agenda del DSP, no está claro hasta qué punto esta retórica se extiende en medio de incentivos para la supervivencia política. Los países en desarrollo podrían tener muchas oportunidades para identificar los sectores clave y trabajar con los gobiernos donantes para orientar su apoyo a las empresas y a los sectores apropiados, pero esto debe alinearse entonces con la política industrial y todas las cuestiones de incentivos e intereses que conlleva.

10. Véase por ejemplo Byiers, B., Guadagno, F., Karaki, K., 2015.

El conjunto de retos de fomentar la inversión del sector privado para el desarrollo a fin de lograr los ODS llevan de nuevo a la inclusividad y al impacto. Si una inversión debe generar beneficios, ¿puede realmente atender las necesidades de los hogares más pobres de un país en desarrollo, incluso con un enfoque centrado en la base de la pirámide? Es más, cuando los donantes trabajan con grandes empresas para fomentar la inversión y las buenas prácticas, un tema que todavía no se ha abordado es cómo demostrar la *adicionalidad* —por difícil que sea de probar—, ya que, en tiempos de crisis financiera en los países donantes, los electores quieren estar seguros de que los impactos del desarrollo no se habrían podido lograr sin dinero público.

Una forma de sortear estos desafíos es trabajar solo con *buenas* empresas, presionando a los donantes para que definan y seleccionen las empresas con las que trabajar. Esto supone también un claro desafío, dada la información asimétrica en torno a las prácticas empresariales, subrayando la importancia de la cuestión relativa a cómo promover un *mejor* comportamiento del sector privado. Algunas investigaciones en 2013 revelaron que 12 donantes se refirieron al Pacto Mundial de las Naciones Unidas, nueve a las líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, 11 a los convenios de la OIT y seis a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) (Kindornay, Reilly-King, 2013).

Más allá de que donantes como la UE han puesto en marcha sus propios criterios y principios para trabajar con el sector privado, estos siguen siendo difíciles de poner en práctica, como lo confirma un vistazo al recuadro 1.

#### Recuadro 1 - Criterios y principios de la UE para comprometer al sector privado para el desarrollo (CE, 2014)

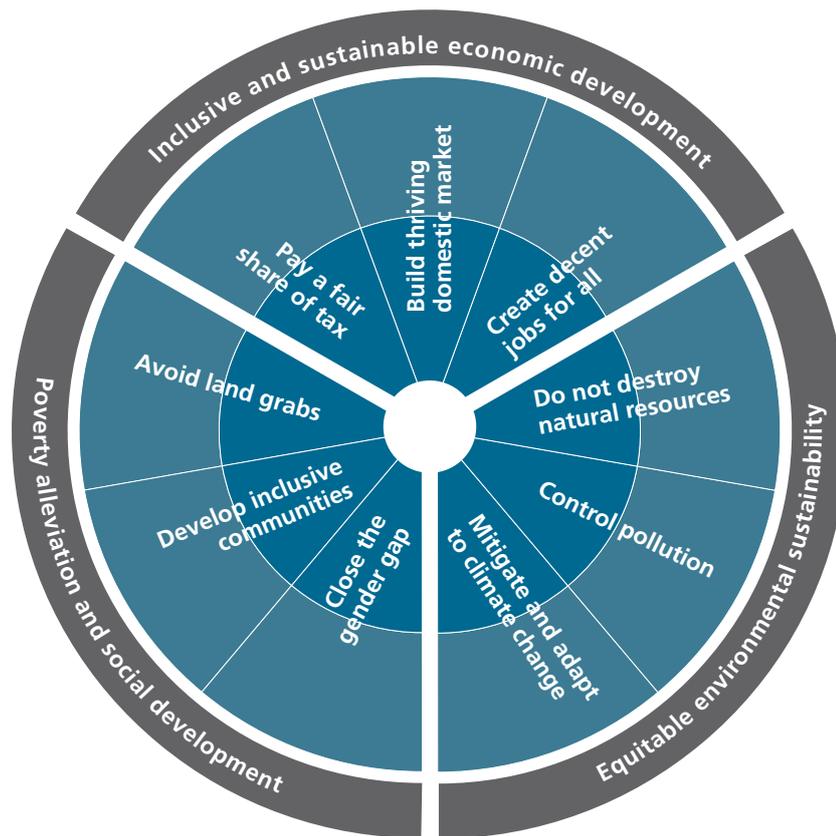
##### 6 Criterios CE para la implicación del sector privado

1. Impacto mensurable en el desarrollo;
2. Adicionalidad;
3. Neutralidad (sobre el mercado);
4. Intereses compartidos y cofinanciación;
5. Efecto demostrativo;
6. Aceptación de las normas sociales, ambientales y fiscales.

##### 7 Principios de la CE para reforzar el papel del sector privado en el desarrollo inclusivo:

1. Centrarse en la creación de empleo y la reducción de la pobreza
2. Adoptar un enfoque diferenciado a nivel de empresa;
3. Crear oportunidades basadas en el mercado;
4. Seguir criterios claros de apoyo;
5. Prever los contextos locales y las situaciones de fragilidad;
6. Hacer hincapié en los resultados;
7. Respetar la coherencia política en las áreas que afectan al sector privado en los países en desarrollo.

Un documento reciente de las OSC también trata de definir los criterios para involucrar al sector privado, pero también estos están abiertos a la interpretación: parecen más aspiraciones que criterios aplicables con eficacia a proyectos de inversión específicos.



Fuente: CAFOD, Oxfam, ActionAid Reino Unido, EURODAD, WWF, BOND (2015)

Por lo tanto, el reto de la agenda para comprometer la inversión privada es el mismo que el de la ayuda tradicional: cómo identificar y medir el impacto, pero con una vuelta de tuerca más para destinar dinero público a producir beneficios privados. Para que el sector privado apoye la consecución de los ODS no significa que haya que reducir sus ganancias, pero requiere una estructura de incentivos adecuada para que las empresas inviertan donde más se necesita, así como sistemas para mejorar el seguimiento del comportamiento de las empresas, reciban o no financiación pública.

### Promover mejores negocios

En parte, el principio de universalidad de los ODS implica que *todas* las actividades de todos los actores deberían tener como objetivo contribuir al logro de los ODS. Esto implica no solo minimizar los daños, sino también maximizar los beneficios del desarrollo.

Más allá de promover las empresas, financiar y canalizar fondos públicos para impulsar la inversión, un aspecto clave del sector privado en el logro de los ODS son los marcos que rigen el comportamiento de las empresas para promover un *mejor* comportamiento del sector privado en términos de prácticas empresariales responsables y de consideraciones sociales, laborales, medioambientales y de derechos humanos en general, a lo largo de las cadenas de valor. Esto incluye la

aplicación de directrices y principios internacionalmente reconocidos, tales como los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos; la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social; las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales; el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; los Normas de la Corporación Financiera Internacional (CFI) de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social; y los Principios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.

También se utilizan varios instrumentos de política comercial para promover una conducta responsable y mejorar la sostenibilidad de las cadenas de valor mundiales (Bilal y van Seters, 2015). Estos incluyen regímenes comerciales y acuerdos como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los acuerdos de libre comercio (TLC) y los acuerdos plurilaterales y multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+) de la UE requiere que los PBI se adhieran a 27 convenios internacionales. Otros marcos incluyen reglamentos y directivas de la UE, por ejemplo, sobre tala ilegal, minerales de conflicto, criterios de sostenibilidad para los biocombustibles, informes corporativos sobre cuestiones de la cadena de suministro; así como estándares y códigos de conducta internacionales como la EITI, o las directrices y los principios de las Naciones Unidas, la OCDE y la OIT mencionados arriba; y otras iniciativas propias del sector privado, como la Iniciativa de Reporte Global (GRI, por sus siglas en inglés), la ISO 26000 sobre Responsabilidad Social, los Principios del Ecuador (de las instituciones financieras, sobre los riesgos ambientales y sociales), el Estándar del Oro Libre de Conflictos del Consejo Mundial del Oro (WGC, por sus siglas en inglés).

Estos marcos tampoco son nuevos en el contexto de los ODS. Por lo tanto, los desafíos son todavía los mismos en términos de garantizar su cumplimiento y aplicación. Aunque algunos conciernen a los países, en particular los mecanismos relacionados con el comercio (como el SPG+), otros atañen a las empresas, como la iniciativa sobre minerales de conflicto de la UE. Es importante encontrar el equilibrio y una combinación adecuada de requisitos reglamentarios y de incentivos para la transparencia y para la presentación de informes sobre las actividades. Medidas más suaves, como la presión social y la demanda de los consumidores, pueden convertirse gradualmente en tratados y políticas más formales; pero, sobre todo, es una cuestión de incentivos e intereses. Ahora bien, aunque sería más fácil incentivar a las firmas privadas para adherirse a principios voluntarios, estos podrían ser menos eficaces que los principios obligatorios, lo cual trae de nuevo a colación la cuestión de los incentivos y de los intereses, y plantea interrogantes sobre el alcance y los costes de la recopilación de información.

Las empresas también tienen motivaciones internas para trabajar hacia la sostenibilidad. Estas pueden estar relacionadas con la presión de los consumidores o con asegurarse el acceso a los suministros (como por ejemplo en los mercados del cacao y del café).

Todo esto sirve una vez más para resaltar la importancia de la diversidad: empresas diferentes operan de acuerdo a motivaciones internas diferentes, con planes de negocio diferentes y, por lo tanto, diferentes niveles de res-

peto e incluso de compromiso con el proceso de desarrollo. En realidad, la pregunta puede ser: ¿qué se puede esperar de los ODS en la configuración del comportamiento de los gobiernos y del sector privado?

## Los ODS: ¿Se hacen las preguntas correctas?

Una de las críticas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue el enfoque general sobre el desarrollo que representaban. Como Alan Beattie expuso en el Financial Times (2014), Jan Vandemoortele, un economista belga que ayudó a crear los ODM de las Naciones Unidas en primer lugar, planteó preguntas en torno a si vale la pena propagar un conjunto único de objetivos para dirigir la política gubernamental en todos los países en desarrollo o emergentes (Beattie, 2014). De forma similar, Shanta Devarajan, economista en jefe del Banco Mundial para África en ese entonces, entonó un *mea culpa* al explicar los defectos de su trabajo anterior de estimación de las necesidades de financiación de los ODM. Según Devarajan (2015):

- *La pregunta era equivocada*: los países que hacían mayores progresos no eran necesariamente los que recibían más ayuda.
- *La respuesta era equivocada*: ¿cómo se puede estimar el coste de lograr objetivos vinculados entre sí?
- *El enfoque de desarrollo era equivocado*: «Los pobres son pobres porque están atrapados en un equilibrio político de bajo nivel».

Si bien los ODS han cambiado mucho respecto a los ODM y el reconocimiento del papel fundamental de los actores del sector privado en el desarrollo es importante, es difícil responder a la pregunta de si el sector privado es un socio *fiable*. Lo que sí está claro es que el proceso de desarrollo es muy político y que el progreso del desarrollo probablemente tendrá lugar allí donde se alineen los intereses públicos, privados y de la élite. Esto tiene relación pues con la economía política que determina por qué algunas reformas se emprenden en primer lugar o no.

Cualquier proceso de transformación repercute en los intereses de los diferentes grupos. Whitfield y Therkildsen (2011) proponen un marco basado en tres proposiciones: i) la supervivencia política es una motivación clave de los gobiernos; ii) mantener las coaliciones necesarias para permanecer en el poder determina la elección de las políticas y cómo estas se implementan; y iii) la implementación también depende de la capacidad de crear «bolsas de eficiencia» en la burocracia (Whitfield y Therkildsen, 2011). Por lo tanto, el éxito o no de las estrategias de desarrollo del sector privado, de la aplicación de la financiación privada a los proyectos de desarrollo y de la vinculación de los fondos públicos a la inversión privada dependerá de la forma en que definan estos factores. Para ello es necesario comprender los factores institucionales y políticos que impulsan las reformas de las políticas del sector privado y que aseguran que los beneficios económicos fluyan hacia la población en general a través del empleo, una mejor gobernanza y la provisión de servicios públicos.

Para que el sector privado desempeñe un papel importante en la consecución de los ODS, no basta con declaraciones y con los instrumentos de los donantes (Grosse-Puppenthal et al., 2016). Antes de que se pusieran

en marcha los ODS, los investigadores de Corporate Citizenship (2015) realizaron una encuesta a empresas de todo el mundo y detectaron que:

- Aunque casi una cuarta parte dijo ser consciente de los ODS, no tenían ningún plan para hacer algo al respecto,
- Cuatro de cada 10 dijeron que estaban explorando las implicaciones, pero aún no habían tomado ninguna medida,
- Solo uno de cada cinco dijo que su empresa estaba involucrada en una colaboración sobre los ODS, y
- El 16% dijo que su organización no estaba al corriente de los objetivos.

Uno de los autores del informe afirma incluso que, desde el lanzamiento de los objetivos, «Algunas (empresas), como Unilever, han puesto en marcha colaboraciones para abordar áreas específicas; y otras multinacionales como GSK, Mastercard, Dow, Phillips, Pearson y SABMiller también han establecido los pasos a tomar para alinear sus estrategias con los ODS. Pero en la mayor parte del sector privado ha habido un silencio ensordecedor» (Hardyment, 2016). Según otro estudio de 2015, menos pesimista, el 92% de las empresas era consciente de los ODS, pero solo el 13% había identificado las herramientas que necesitan para actuar (PWC, 2015).

En este contexto, el Consejo Empresarial Mundial de para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés) se ha asociado con el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y la GRI para producir el SDG Compass (Brújula de los ODS). Su finalidad es explicar cómo afectan los ODS a las empresas y alentar a las empresas a «definir sus prioridades basándose en una evaluación de su impacto positivo y negativo, actual y potencial en los ODS a lo largo de sus cadenas de valor». <sup>11</sup> Aunque es un paso importante, corre el riesgo de «predicar a los conversos». Como señala George Soros en la introducción del Informe de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE de 2016, «La articulación del interés público en los ODS puede, en definitiva, revelar tanto los puntos en qué el interés propio se alinea con el bien común como aquellos dónde ambos intereses entran en conflicto. Es necesario fomentar la actividad empresarial privada allí donde se alinean, y regularla mejor allí donde están en conflicto» (OECD, 2016).

## Observaciones finales

¿Qué concluir de todo esto? Independientemente de las declaraciones y de los compromisos en torno a la agenda de ODS, los mercados son esenciales para el desarrollo, en materia de crecimiento económico y de empleo, pero también para alcanzar muchos de los otros objetivos, si no todos. La evolución de la retórica en las discusiones sobre política de desarrollo simplemente está, en muchos sentidos, poniéndose al día de la realidad.

Si bien algunas empresas ya están entrando en los mercados de los países en desarrollo y desarrollando modelos que funcionan comercialmente a la vez que mejoran los medios de subsistencia, los gobiernos deben también facilitar el inicio y la expansión de los negocios y trabajar con grandes compañías y financiadores para canalizar mejor sus esfuerzos e inversiones hacia resultados sostenibles social y ambientalmente.

11. Sitio web de SDG Compass: [http://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104\\_SDG\\_Compas\\_Guide\\_2015.pdf](http://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2015/12/019104_SDG_Compas_Guide_2015.pdf)

De toda formas, el hilo conductor a lo largo de este capítulo ha sido también la importancia de entender los intereses e incentivos. En líneas generales, si las élites políticas y económicas de un país no están motivadas para promover el desarrollo inclusivo, no está claro que el marco de los ODS cambie esta situación. Otro tanto sucede con las políticas para fomentar un mayor desarrollo del sector privado y la creación de empleo.

Asimismo, para las empresas cuyo interés no se alinea necesariamente con el interés público, el principio de universalidad de los ODS podría alentar a los gobiernos a garantizar que el comportamiento inversor de sus propias firmas no causa ningún daño y lo ideal sería que logre maximizar cadenas de valor hasta abajo del todo. Sin embargo, tal como destacaba el apartado de discusión, los mecanismos actuales a menudo fracasan en su ejecución.

Todo lo dicho apunta a la necesidad de que los decisores políticos comprendan el poder y la política en los mercados de los países en los que operan e inviertan en promover la transparencia acerca del comportamiento del sector privado. El hecho de que los intereses privados y públicos pueden alinearse no significa que siempre lo hagan: sin duda puede haber socios del sector privado que sean clave para el logro de los ODS, pero también otros cuyos intereses pueden poner en peligro los ODS. Asimismo, aunque los gobiernos se manifiestan a favor de los principios de los ODS, de la política a la práctica hay un trecho. Tener estas cuestiones en cuenta puede ser la clave para asegurar que el sector privado desempeña el papel que le corresponde en el cumplimiento de los ODS para en 2030.

## Referencias bibliográficas

Addis Ababa Agenda for Action 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

Beattie, A., 2014, «The new UN development goals, still missing the point», *Beyond Brics*, Financial Times (en línea) [Fecha de consulta: 21.08.2014] <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/08/21/the-new-un-development-goals-still-missing-the-point/>

Bilal, S., Große-Puppenthal, S. «The EIB's innovative role in ACP countries under the Cotonou Agreement: Options beyond 2020». *Discussion Paper 196*. Maastricht: ECDPM. 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp196>

Bilal, S., Seters, J. van. «Combining forces for more sustainable global value chains: A European perspective». *GREAT Insights Magazine*, vol. 4.6. (diciembre 2015/enero 2016).

Bloom, N., Eifert, B., Mahajan, A., McKenzie, D. y Roberts, J. «Does management matter? Evidence from India». *Quarterly Journal of Economics* 128(1), (2013), p: 1-51.

Byiers, B., Große-Puppenthal, S., Huyse, H., Rosengren, A. y S. Vaes. «Principles for public-private partnerships - towards sustainability? Lessons from SAGCOT, healthcare in Lesotho, and Better Factories Cambo-

dia». *Discussion Paper*, n° 194. Maastricht: ECDPM y KU Leuven, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp194>

Byiers, B., Guadagno, F., Karaki, K. «From looking good to doing good: Mapping CSO-business partnerships. *Discussion Paper*, n°182). Maastricht: ECDPM, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp182>

Byiers, B., Rosengren, A. «Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda», *ECDPM Discussion Paper*, n°131, 2013 <http://www.ecdpm.org/dp131>;

CAFOD, Oxfam, ActionAid UK, EURODAD, WWF, BOND, «Delivering Sustainable Development: A Principled Approach to Public-Private Finance», abril 2015. (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/dp-delivering-sustainabledevelopment-public-private-100415-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/dp-delivering-sustainabledevelopment-public-private-100415-en.pdf)

Corporate Citizenship. «From My World to Your World». 2015, (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://corporate-citizenship.com/our-insights/from-my-world-to-our-world-what-the-sdgs-mean-for-business/>

Devarajan, S. «Shame on me: Why it was wrong to cost the Millennium Development Goals», 2015 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/03/02-costing-millennium-development-goals-devarajan>

EC, 2011, Agenda for Change (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN>

EC, 2014 “A stronger role of the Private Sector in Achieving Inclusive and Sustainable

Growth in Developing Countries” (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0263&from=EN>

Große-Puppenthal, S., Byiers, B., Bilal, «Beyond aid in private sector engagement: A mapping of the opportunities and challenges of development and commercially-oriented public support to private sector engagement» *Discussion Paper*, n° 187. Maastricht: ECDPM, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <http://www.ecdpm.org/dp187>

Hallward-Driemeier, M. y Pritchett, L. «How business is done and the ‘Doing Business’ indicators: the investment climate when firms have climate control». *Policy Research Working Paper Series*, n° 5563. Washington, DC: The World Bank, 2011.

Hardyment, R, 2016, SDGs: Where are all the companies? (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.inclusivebusinesshub.org/sdgs-where-are-all-the-companies/>

Kindornay, S and F. Reilly-King “Investing in the Business of Development: Donor approaches to engaging the private sector” in *Aid and the Private*

*te Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?*, Published by The Reality of Aid, February 2013.

Knoll, A., Große-Puppenthal, S., Mackie, J. «Universality and Differentiation in the Post-2015 Development Agenda». *Discussion Paper*, nº 173, 2015. Maastricht: ECDPM. (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.ecdpm.org/dp173>

Netherlands Government *A World to Gain*, 2013 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <https://www.government.nl/documents/letters/2013/04/05/global-dividends-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment>

OECD, 2016 *Development Co-operation Report 2016* (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>

OECD, *Development Co-Operation for Private Sector Development. Analytical Framework and Measuring Official Development Finance*, Advisory Group on Investment and Development, Unclassified, DCD/DAC/AGID(2016)1/REV1 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AGID\(2016\)1/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/AGID(2016)1/REV1&docLanguage=En)

OECD, *Monitoring and Measuring External Financial Assistance*, (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] <http://www.oecd.org/dac/Monitoring%20and%20measuring%20external%20development%20finance.pdf>

Page, J. y Soderbom, M., «Is small beautiful? Small enterprise, aid and employment in Africa». UNU-WIDER, Working Paper, 2012/94.

PWC, 2015 *Make it your business: Engaging with the Sustainable Development Goals* (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017] [http://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/SDG%20Research\\_FINAL.pdf](http://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/SDG%20Research_FINAL.pdf)

The Paris Declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action (en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

Whitfield. L y O. Therkildsen, 2011 *What Drives States to Support the Development of Productive Sectors? Strategies ruling elites pursue for political survival and their policy implications*(en línea) [Fecha de consulta: 8.01.2017] [https://www.diiis.dk/files/media/publications/import/wp2011-15-what-drives-states\\_web.pdf](https://www.diiis.dk/files/media/publications/import/wp2011-15-what-drives-states_web.pdf)

Traducción de Ester Jiménez de Cisneros Puig

**Jonathan Glennie**

*Director, Ipsos Sustainable Development Research Centre  
jonathanglennie.work@gmail.com*

*La Agenda 2030 no se logrará sin la cooperación de los países europeos. ¿Cómo podemos atraer al público europeo para apoyar los ODS?*

### Introducción

¿Es el momento de poner fin a la ayuda? Esta es una opinión cada vez más común entre quienes tratan este tema por diversas razones; ya sea por ser parte de la población de un país «donante» que está sintiendo los efectos de una recesión económica, o bien por ser un ciudadano de un país «receptor» cuya economía está despegando. Ya sea por ser parte de un grupo que cree que la era de la ayuda ha sido un fracaso rotundo y hay que ponerle fin tan pronto como sea posible, o bien porque es de los que creen que la ayuda ha tenido bastante éxito en la promoción del desarrollo, pero ya ha «hecho su trabajo» y puede ser clausurada, excepto en contados casos. Ya forme parte de quienes creen que el hueco de la ayuda puede ser cubierto por una recaudación más justa de impuestos, o bien sea de los que piensan que ese papel lo cubrirá el aumento de la inversión del sector privado, que está experimentando un crecimiento de proporciones históricas; o bien porque sea uno más de los que consideran que podemos «poner fin a la pobreza en esta generación», o esté entre quienes creen que todavía hay mucho trabajo por hacer.

Cualquiera sea su lado del espectro político o académico, es poco probable que esté en desacuerdo con la idea de que, gradualmente (o incluso rápidamente), la ayuda debe disminuir en los próximos años, poniendo fin a un experimento que estaba destinado a reactivar el crecimiento en contextos de baja renta, pero que no estaba previsto para durar *sine die*. Incluso si usted es parte de la industria de la ayuda, que proporciona los medios de vida de millones de personas de todo el mundo, es probable que esté bien aleccionado para repetir el mantra de que «nuestro trabajo es poner fin a la necesidad de nuestra actuación».

Este planteamiento que recoge el sentir general choca, sin embargo, con el hecho de que el nuevo marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) reclame más cooperación para el desarrollo que nunca. Si se atiende a esa nueva realidad, pudiera ser que la era de la ayuda esté todavía

realmente por empezar. La realidad fundamental de unos estados que se ven obligados, por la severidad de los problemas que hay que afrontar, a apoyar el desarrollo internacional está aquí para quedarse. De hecho, con el tiempo es probable que veamos más y más naciones que participan en el ámbito de la cooperación, y más y más dinero que se gasta en él.

Y esta visión de un futuro en el que la ayuda evoluciona y se expande no se basa en ningún tipo de análisis naíf de la ayuda y sus impactos. El movimiento denominado *beyond aid* (más allá de la ayuda) hace hincapié en la importancia crucial de contar con otras fuentes de financiación del desarrollo y con la aplicación de medidas que son mucho más importantes que la ayuda para apoyar el desarrollo. Pero ahora nos enfrentamos a un problema diferente al de hace una década, cuando el pensamiento *beyond aid* comenzó a tomar lugar en el debate sobre el desarrollo. En aquel entonces, se ponía de relieve el protagonismo de la ayuda, dejando en un segundo plano otras formas decisivas con las que la comunidad internacional puede apoyar el desarrollo como, por ejemplo, reglas más justas en el comercio internacional, el tratamiento de la deuda o el fortalecimiento de los sistemas fiscales.

Pero actualmente, mientras que las cuestiones «más allá de la ayuda» siguen siendo de suma importancia, la ayuda está más próxima a quedarse fuera de la escena. En aquel entonces, tuvimos que hacer un llamamiento para centrarnos menos en la ayuda y considerar otros aspectos; hoy en cambio tenemos que pedir a la población que no eche la ayuda en el olvido. Asimismo, tenemos que convencer a los políticos, a menudo escépticos, y a las poblaciones de que la ayuda aún puede desempeñar un papel fundamental mientras sobrevuelan alrededor del mundo mensajes contradictorios y confusos. Eso significa que tenemos que cambiar la narrativa acerca de la ayuda y el desarrollo.

## Narrativa y rendición de cuentas

Para lograr los cambios que se esperan en el marco ODS, los gobiernos, técnicos, políticos y otros actores tendrán que construir el apoyo de sus electores. Mientras que, en el corto plazo, esto puede significar persuadir a expertos y tomadores de decisiones, en el medio y largo plazo, lo que finalmente importa es llegar a la población y explicar la evolución del papel que está llamada a tener la cooperación al desarrollo en el marco ODS. Una evolución que necesita ser internalizada por la mayoría de las personas y organizaciones que trabajan en este campo.

Cualquier intento de mover la agenda de desarrollo desde los ODM a los ODS sin tratar de persuadir también a la población se enfrentará a importantes barreras casi inmediatamente. Por un lado, las sociedades de los países de la OCDE están sintiendo el pellizco de la austeridad, mientras que, por otro, las sociedades en los mercados emergentes en general no son conscientes de la participación de sus países en desarrollo internacional, y las que sí lo son la cuestionan teniendo en cuenta los problemas existentes en sus propios países. Es probable que la cooperación gane el apoyo de la población si se reviste de una acción movida por el propio interés, tanto como por la solidaridad, tomando prestado el lenguaje del interés mutuo y de la lógica de los bienes públicos internacionales.

Las transferencias financieras son solo una pequeña parte de lo que los países ricos tienen que hacer para apoyar el desarrollo en otras partes del mundo y alcanzar los ODS. Además, los flujos de dinero público internacional son pequeños comparados con los recursos privados y con los recursos internos de los propios países afectados. Pero el hecho de que la ayuda y otros tipos de financiación pública internacional sean menos importantes, en términos cuantitativos, no significa que no sean importantes. En efecto, al convertirse en una proporción más pequeña de las economías de los países receptores, la financiación pública internacional (es decir, las contribuciones financieras de los gobiernos para apoyar los objetivos acordados a nivel internacional) se vuelve más importante, no por su cantidad, sino por sus cualidades, por las características que la hacen singularmente adecuada para responder a ciertos desafíos. El hecho de que en el pasado se haya orientado mal (a través de la condicionalidad y la dependencia), revela que es aún más importante la presente reordenación de la industria del desarrollo, en el contexto del impulso posterior a 2015, y con la llegada de miles de actores nuevos y reemergentes. A través de ese cambio es posible que las oportunidades que brindan los fondos públicos internacionales puedan ser mejoradas y los riesgos de su mala utilización mitigados.

### **¿Por qué es tan importante el dinero público?**

La principal diferencia entre el dinero privado (que se refiere principalmente a actividades orientadas a obtener una ganancia) y el dinero público (que busca promover los objetivos comunes, acordados mutuamente) es hoy bien conocida por las sociedades. Si bien los efectos y mecanismos de la financiación pública internacional son diferentes a los del gasto público a nivel nacional, y algo más complejos, existe una analogía importante que debe hacerse, lo que nos da una pista de cómo deberíamos reformar (o transformar) la cooperación para el desarrollo en el siglo XXI.

El papel crucial del gasto público en las economías nacionales es ahora aceptado por todos. Los debates políticos en relación con su tamaño en realidad tienen lugar en un marco en el que se asume que esos recursos suponen entre el 35% y el 50% de una economía determinada. Pero este consenso es relativamente reciente. Hasta el siglo XX el gasto público (en Occidente al menos) era responsable de poco más que el ejército. Ha sido precisamente durante el siglo pasado cuando los problemas sociales y económicos se han convertido en objetivo de ese tipo de recursos. En Gran Bretaña, por ejemplo, el gasto público aumentó desde un 18% del PIB en 1900, a más del 40% en la actualidad.

Una progresión semejante debe llevarse a cabo a nivel internacional. El gasto público internacional no puede ser un recurso pasajero mientras los países convergen en sus condiciones de desarrollo, que después deje paso para que el dinero privado tome el mando del proceso de cambio. Está aquí para quedarse, no solo después de 2015, sino también a partir de 2030, y de 2045 en adelante. Esta financiación debería convertirse en una parte permanente de la estructura de nuestro mundo, exactamente de la misma manera que el sector público se ha convertido en indispensable en el ámbito nacional.

Siempre habrá una necesidad de dinero público internacional, en la medida en que hay que proveer bienes públicos internacionales y responder

a los desafíos comunes. La obsesión actual con las personas más pobres del mundo no carece de importancia para la priorización de los recursos escasos, pero alienta un error: que el objetivo de desarrollo internacional se limite a la erradicación de las formas más extremas de pobreza. No cabe semejante reduccionismo. Deberíamos apoyar una convergencia general de los niveles de vida en todo el mundo, de una manera ambientalmente sostenible, evitando el conflicto de los recursos a lo largo del camino. Esto requerirá altos costos iniciales para los países en desarrollo, incluidos los principales países de ingresos medios, especialmente en la construcción y la sostenibilidad de la infraestructura (tal y como han propuesto autores como Bhattacharya, Romani y Stern, 2012)<sup>1</sup>; pero no está claro que puedan hacerlo de forma espontánea (como las negociaciones sobre el clima han puesto en evidencia).

La necesidad es clara y el papel de la financiación pública internacional, entendido en sentido amplio (mucho más allá de las subvenciones y la AOD tradicional para incluir toda otra serie de instrumentos, a menudo reembolsables a largo plazo), permanecerá. No porque rivalice en su magnitud con la financiación privada, sino debido a sus características inherentes, a saber: su objetivo de promover metas internacionales, su flexibilidad y su disponibilidad de manera anticíclica y en partes del mundo donde hay poco beneficio, trayendo consigo principios de responsabilidad social y ambiental, así como la experiencia de los funcionarios públicos. Pero tendrá que cambiar si se trata de aumentar su eficacia y mejorar su legitimidad y credibilidad. En el Sur la ayuda es vista con sospecha, mientras que el apoyo del Norte parece estar disminuyendo.

## De costo a inversión

En muchos países la población cuestiona la simplista narrativa de que «la ayuda sí funciona». Son difíciles de verificar afirmaciones de que la ayuda es responsable de las mejoras en el desarrollo humano en el último par de décadas. Aún más difícil se hace justificar el envío de grandes cantidades de dinero al extranjero cuando los tiempos son malos en casa. La idea que sustenta la cooperación para el desarrollo tiene que cambiar. Necesitamos una nueva narrativa de la ayuda. Junto con Andrew Sumner, propusimos reimaginar la ayuda como un tipo de inversión extranjera.

En primer lugar, el concepto de inversión refleja mejor la realidad de la ayuda moderna. El paradigma de la caridad ha sido visto por muchos una condescendencia hacia los países pobres, y se considera cada vez más pasado de moda, incluso en muchos organismos donantes. El hecho de que los intereses estratégicos y económicos han estado presentes en la asignación de la ayuda es algo reconocido por la mayoría de los donantes de los países desarrollados<sup>2</sup>, pero se defiende explícitamente por los contribuyentes «emergentes» de cooperación del sur global. Estos «nuevos donantes» evitan la palabra «ayuda» debido a sus connotaciones simplistas, prefiriendo la expresión «beneficio mutuo». Quieren dar a entender las relaciones horizontales entre iguales, fundamentalmente similares a las transacciones comerciales. Inversión, no caridad. En realidad, los orígenes de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) comenzaron a raíz de la Segunda Guerra Mundial y se alinearían con esta concepción, es decir la inversión extranjera para beneficio mutuo.

1. Bhattacharya, Amar; Romani, Mattia y Stern, Nicholas. Infrastructure for development: meeting the challenge, policy paper. Centre for Climate Change Economics and Policy, 2012.
2. <https://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/05/aid-should-be-seen-as-foreign-public-investment-not-just-charity>

La ayuda reformulada como una forma de inversión extranjera podría ayudar a que la transferencia de recursos sea más responsable, pasando de donaciones de caridad a contratos con rendición de cuentas, transparencia, reconocimiento de un posible fracaso y evaluación como elementos clave de una relación a largo plazo.

La copiosa literatura sobre la inversión privada extranjera en los países en desarrollo (sobre todo la inversión extranjera directa o IED) es instructiva para el debate sobre la eficacia de la ayuda. Tanto la ayuda como la inversión extranjera pueden apoyar el crecimiento y el desarrollo; es una cuestión de contexto y decisiones específicas. Esta literatura debe informar los debates de la ayuda, en lugar de estar considerada como un tema de investigación independiente.

Según las evidencias, la IED trabaja para el país anfitrión bajo ciertas condiciones que incluyen la naturaleza de la inversión y las decisiones tomadas por los inversores, y por los gobiernos anfitriones. Estos factores podrían aplicarse también a la ayuda internacional y podrían fomentar una comprensión más profunda de la «eficacia de la ayuda».

La analogía de inversión tiene sus límites, naturalmente. La mayor parte de la inversión privada se hace con fines de lucro, mientras que las intervenciones en el campo de la cooperación internacional buscan objetivos de desarrollo y están basadas en muchos casos en acuerdos internacionales. Por lo tanto, utilizar el lenguaje de la inversión extranjera no debe ser entendido como una negación del elemento de solidaridad inherente a la cooperación al desarrollo, pero podría añadir una capa adicional a nuestra conceptualización de la ayuda y nos anima a ir más allá de la mentalidad de «receptor de la caridad», hacia la reciprocidad y el trabajo conjunto según los resultados acordados. Por todas estas razones, es hora de hablar de la ayuda como inversión y no solo como caridad. Podríamos empezar por cambiar el nombre a la «ayuda» y pasar a denominarla «inversión pública internacional».

## La ayuda en Europa

El caso de Europa misma es instructivo en términos de cooperación internacional como *inversión* en vez de *ayuda*. En 2011, el comisario de desarrollo de la UE ha anunciado planes para retirar la ayuda a muchos países de ingresos medios. Mientras tanto Reino Unido, el mayor donante del bloque, pronto terminará sus programas en países como India, Sudáfrica y, más recientemente, Vietnam. El argumento es que están ahora en condiciones de financiar su propio desarrollo. Pero cada año se asignan grandes sumas de dinero a los más pobres de los propios países desarrollados. El presupuesto asignado a los fondos estructurales y de cohesión para el período 2007-2013 en la Unión Europea ascendió a 348 billones de euros (286 billones de libras esterlinas), alrededor del 35% del presupuesto total. Eso hace que sea la segunda mayor partida presupuestaria después de la política agrícola común.

Estos fondos, destinados a «reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones y los estados miembros», se gastan en áreas tales como el desarrollo de infraestructura, la creación de empleo, la investigación y la innovación, y la protección del medio ambiente. La mayor asistencia se

presta en forma de subvenciones a fondo perdido o de ayudas directas, a pesar de los préstamos, bonificaciones de intereses, garantías y capital que también se utilizan. Fundamentalmente, los programas están cofinanciados e implementados por los países receptores y son monitoreados y evaluados conjuntamente con la UE.

Hace una década, los 10 países poscomunistas de Europa del Este se unieron a la UE. Su producto interior bruto (PIB) per cápita era una fracción de la de los 15 «antiguos» estados miembros. Sin embargo, con la adhesión a la UE tuvieron acceso a miles de millones de euros en ayuda para el desarrollo intrarregional. Los resultados son difíciles de discutir. Polonia, por ejemplo, ha recibido 67 billones de euros de los fondos de desarrollo, desde el año 2007, alrededor de 10.000 millones de euros al año y aproximadamente el 3% de su PIB anual. Durante ese período, el país ha experimentado un aumento del 65% en su PIB per cápita, superando el límite de 21.000 dólares (12.400 libras esterlinas) para convertirse en el país número 49 más rico del mundo. A pesar de esta riqueza relativa, la UE ha previsto unos 60.000 millones de euros en dinero de la ayuda para Polonia durante el período 2014-2020, con el objetivo de continuar la inversión en carreteras, hospitales, escuelas y otras infraestructuras necesarias para «reducir la disparidad de desarrollo» con otros países de la UE.

No son solo los recién llegados del bloque los que se han beneficiado de la ayuda al desarrollo de la UE. Irlanda, Portugal y España también han sido importantes receptores. En la década de 1990, España absorbió más del 20% de los fondos estructurales y de cohesión de la UE, lo que ayudó a construir la infraestructura de transporte del país. Y no solo son los países los beneficiados, las regiones desfavorecidas en países relativamente más desarrollados también pueden solicitar fondos. A pesar de que el Reino Unido es uno de los países más ricos de la UE, y un contribuyente neto, ciertas regiones –en particular Gales y Cornualles, y partes del norte de Inglaterra y Escocia– son principales receptores de ayuda. El objetivo de este apoyo es cofinanciar las inversiones en creación de empleo y desarrollo local.

La razón por la que estos países (o regiones) no se hayan graduado de la ayuda –a pesar de no ser ya muy pobres– es que la ayuda no se centra solo en la pobreza extrema, sino también en promover el crecimiento, la infraestructura y la convergencia, con los mayores niveles de vida de los países vecinos. Es, por lo tanto, frustrante ver que el dinero multilateral y bilateral de la ayuda se reducirá –o incluso se eliminará– en partes del mundo que son incomparablemente más pobres y con necesidades urgentes de desarrollo de la infraestructura similar a la que se admite en Europa. El PIB de Vietnam per cápita es de solo 4.000 dólares, y es el hogar de casi 40 millones de personas que viven en la pobreza extrema (menos de 2 dólares al día).

### **Cinco pasos en la evolución de la «ayuda» a la «inversión pública internacional» (IPI)**

Sobre la base de la confianza de la sociedad en el sector público a nivel nacional, propongo cinco evoluciones fundamentales para fomentar en los próximos años la construcción de un nuevo modelo de financiación pública internacional para el siglo XXI y lograr vender el modelo al público europeo para cumplir los ODS.

## De temporal a permanente

Aunque las teorías detrás de ayuda han variado y evolucionado, ha habido una constante, todas ellas han estado basadas en la idea de que la ayuda es temporal, una acción de apoyo para vencer la trampa de la pobreza. Se suponía que, en algún momento, las agencias de ayuda terminarían por convertirse en innecesarias ya que los países comenzarían a depender exclusivamente de los ingresos internos y los flujos internacionales privados. Sin embargo, mientras que sin duda todos los países están dispuestos a poner fin a la *dependencia* de la ayuda (en la que los flujos de ayuda constituyen una parte sustancial del gasto nacional por un período prolongado de tiempo), una nueva visión para la inversión pública internacional sería considerada como un elemento permanente en el panorama del desarrollo, siempre a mano para apoyar el desarrollo sostenible, los bienes públicos globales, las iniciativas de la pobreza y las situaciones de emergencia humanitaria.

## De cantidad a calidad

Uno de los puntos en común en casi todas las teorías influyentes de la ayuda es que se requiere para «subsana las deficiencias» en el desarrollo y los presupuestos ordinarios de los países más pobres, donde los ingresos nacionales o internacionales de capital privado no son suficientes para cubrir las necesidades. El foco principal de los desarrollistas ha sido tradicionalmente la cantidad de la ayuda transferida; solo recientemente se ha enfocado en la calidad de ayuda, más allá de los confines del lema «más y mejor ayuda» cada vez más popular, en consonancia con la Agenda de París sobre la Eficacia de la Ayuda. La cantidad siempre tendrá importancia, por supuesto, pues algunos de los desafíos que enfrenta el mundo requieren inversiones públicas a gran escala; pero a medida que otras fuentes de financiación para el desarrollo se vuelven progresivamente más disponibles para la mayoría de los países, la tendencia a centrarse en la calidad de la financiación continuará. Las características de desarrollo de la inversión pública internacional, y no solo su cantidad, serán de suma importancia, como lo han sido en muchos países de bajos niveles de ayuda durante décadas.

## De graduación a gradación

En los últimos 15 años se ha producido una migración masiva de países de una categoría de ingresos a otra. En la actualidad hay solo 36 países de bajos ingresos (PMA), casi la mitad de los 61 PMA que había en 2000, en comparación con los 103 países de ingresos medios (PRM) y 75 de renta alta. Como consecuencia, muchas partes del sistema de ayuda están tratando de eliminar los «graduados» de la lista de destinatarios. Pero, aparte del hecho de que el punto de corte PMA-PRM es arbitrario y mezquino, es un error vincular la necesidad de ayuda tan fuertemente al ingreso per cápita. Hay muchas otras cosas que importan, aparte de la renta per cápita, como las ecuaciones de asignación de ayuda más solventes reconocen. La UE, por ejemplo, tiene en cuenta los factores medioambientales en su fórmula y hay muchos otros que merecen atención, incluidos el riesgo de conflictos, las necesidades de infraestructura y las grandes «bolsas» de pobreza. Dada la gran cantidad de desafíos a

los que el mundo se enfrentará en los próximos años, serán apropiados diferentes tipos de inversión pública internacional para diferentes países, y no necesariamente de manera lineal correspondiente a la renta per cápita. Tal enfoque sería más afín a la gradación que a la graduación.

### **De voluntaria a contributiva**

La comprensión convencional de la ayuda, que se ha mantenido firme desde la década de 1940, es que se trata de una transferencia de recursos de ricos a pobres, expresada en gran medida en términos de caridad, aunque a veces también con el reconocimiento de mutuo beneficio en el largo plazo. Sería absurdo, de acuerdo con esta concepción, para los países pobres contribuir a los gastos mundiales de desarrollo, e incluso más absurdo que un país pueda estar involucrado en actividades de desarrollo internacional en otro país con un mayor ingreso per cápita. Sin embargo, esto es exactamente lo que estamos viendo cada vez en más ejemplos de todo el mundo. Por ejemplo, en los países de América Latina hay acciones de cooperación que se orientan a países con mayor renta per cápita que el del proveedor. Más precisamente, Bután, Ghana, Sri Lanka y Sudán estaban entre los 10 principales receptores de la ayuda de India entre 2005-2010, y todos tienen mayores ingresos per cápita.

La cooperación al desarrollo está evolucionando. Se está lejos de la actitud de condescendencia hacia los países más pobres y está surgiendo una serie de relaciones nuevas y sorprendentes, de tipo más horizontal. Si bien es inevitable que los países más ricos asuman la mayor parte de la carga de la inversión pública internacional, es plausible que en un futuro próximo todos los países vayan a aportar algo a los esfuerzos internacionales de cooperación al desarrollo. La participación incluso de los países más pobres será importante en el contexto de los ODS, pues se trata de un esfuerzo mundial que afecta a todos los países, no solo a unos pocos, y todos los países deben participar en la toma de decisiones.

Esta nueva dirección ya está en marcha. El Gobierno de Ruanda recientemente donó un millón de dólares al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, convirtiéndose en el cuarto país africano que da apoyo financiero al fondo. Es una cantidad pequeña en comparación con los 700 millones de dólares que el fondo ha otorgado a Ruanda, pero representa un intento importante en nombre de un Gobierno que participa en los esfuerzos de desarrollo globales como colaborador, así como destinatario.

Con el tiempo, los pagos de los países podrían evolucionar de ser regalos voluntarios a una contribución estable de acuerdo con una fórmula acordada (la Unión Europea es un ejemplo regional que podría servir de ejemplo). Es absurdo que cuando un país sufre un desastre, deba confiar en que otros países se sientan generosos en su respuesta. Debería contar con fondos permanentes disponibles, al igual que existen a nivel nacional en los países desarrollados. Y lo mismo vale para otras prioridades de desarrollo. Una fórmula acordada también podría reemplazar a las rondas trienales en las que los bancos multilaterales solicitan contribuciones voluntarias de sus miembros. Si bien será difícil

(y probablemente no deseable) para hacer cumplir un sistema de este tipo, la presión de grupo debe asegurarse de que funciona lo suficientemente bien para ser útil. Los países pueden dirigir su contribución a los objetivos y las organizaciones que en su mayoría computen con sus prioridades. Las contribuciones financieras podrían organizarse para imponer impuestos sobre males mundiales, como Thomas Pogge ha sugerido.

## De extranjero a global

Durante la recesión en muchos países occidentales, la idea de enviar dinero a lugares remotos sin ni siquiera la seguridad de que se van a lograr sus objetivos se está demostrando que es difícil de comprender para muchos políticos y sus electores. Seguramente, en su opinión, sus limitados recursos deben centrarse en su propia gente, en lugar de gastar en ayuda exterior. Pero en la mayoría de los países, las zonas más ricas pagan una prima en impuestos para apoyar a las regiones menos acomodadas o a la provisión de bienes públicos, incluso si no los utilizan. Al igual que los ciudadanos a nivel nacional aceptan el concepto de los impuestos para pagar por bienes nacionales públicos (bienestar, la conservación, parques nacionales, la vigilancia y la defensa, infraestructura) necesitamos desarrollar el lenguaje para hacer esa analogía a nivel mundial. Estas contribuciones no solo deben ser vistas como apoyo a *otros países*, sino a los *bienes comunes globales*. La pobreza y el conflicto en cualquier parte del mundo pueden ser una amenaza para la estabilidad y la prosperidad mundial, especialmente en la era de los límites de los recursos planetarios. El concepto de beneficio mutuo ya está firmemente arraigado en la retórica sur-sur de cooperación, y ha de ser más común entre los «donantes tradicionales».

## Participación de la sociedad civil en la era de los ODS

Atrás han quedado los días de *nosotros* y *ellos*, cuando los extranjeros arrogantes llegaban con planes preestablecidos. Estamos entrando en la era del gran acuerdo global, y la universalidad de los ODS es un símbolo de ello. De hecho, el proceso de elaboración de los ODS ha sido hasta ahora el más participativo en la historia de la ONU. Es una base sólida sobre la que construir ahora una actitud proclive a participar en todos los proyectos de cooperación al desarrollo. El simple hecho de que todos los países del mundo hayan participado en la elaboración de los ODS en conjunto no debe darse por supuesto; no fue el caso de sus predecesores, los ODM, que fueron definidos por burócratas de la ONU, a partir de borradores contruidos por la OCDE. Pero, así como la amplia participación ha hecho que los ODS sean comprensivos, los retos de la participación generalizada también son claros. Si se pregunta a una amplia gama de personas lo que piensan, se obtendrá una amplia gama de respuestas. El mundo se ha vuelto mucho más complejo y complicado de lo que una oficina de donantes preferiría. Para hacer frente a los aspectos fundamentales del hambre, la educación, la salud y el saneamiento, tenemos que responder también, tal como los ODS implican, a las cuestiones de la desigualdad, la industrialización, el consumo y la producción, y la conservación ambiental.

La presión para lograr «resultados» ahora es dominante en la mayoría de las estrategias de los donantes. Está claro que tiene alguna virtud, que emana de un deseo comprensible para dar cuenta de la alta calidad de los gastos de los fondos públicos limitados, pero está ejerciendo una presión significativa sobre un crucial principio: la participación ciudadana. Solo hay que escuchar los discursos de la mayoría de los burócratas de los países donantes en los últimos años y contar las veces que hacen hincapié en la participación de los beneficiarios para darse cuenta de que esta idea fundamental se ha puesto en peligro. En cierto sentido, la redacción de unos objetivos a nivel mundial fue la parte fácil. El verdadero desafío ahora va a ser continuar la actitud participativa en las intervenciones a nivel nacional y local. ¿Está el mundo de la cooperación listo para lo que eso implica?

En resumen, por un lado, la evidencia sugiere que las necesidades globales aumentarán en las próximas décadas, y por otro, la incertidumbre del clima ciertamente implica que debemos estar preparados para cualquier cosa. Pero la ayuda no puede seguir como antes. La era del desarrollo y la cooperación internacional no está llegando a su fin, más bien está iniciando su andadura. La única pregunta es si tenemos la brújula moral y el coraje político para tomar las decisiones difíciles que se requieren.

## PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030

**Anna Ayuso<sup>1</sup>**

Investigadora senior, CIDOB  
aayuso@cidob.org

Uno de los rasgos que han caracterizado el proceso de definición y adopción de la Agenda 2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es que fue mucho más participativo e inclusivo que el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. Mientras que estos últimos fueron elaborados en los despachos de un reducido grupo de expertos y científicos, en la generación de los ODS participaron más de un millón de personas aportando diversos y heterogéneos puntos de vista. Se organizaron consultas nacionales y regionales, articuladas en torno a diferentes temas y discusiones *online* con las aportaciones de múltiples partes implicadas procedentes de gobiernos, sociedad civil, el sector privado, la academia, *think tanks* y medios de comunicación en todo el mundo. El proceso de consultas incluyó también una red virtual interactiva de alcance mundial denominada *The World We Want*.

Todo ese despliegue participativo dio lugar a los 17 objetivos de la Agenda 2030, que se desglosan en 169 metas y se tratan de medir a través de los 230 indicadores globales propuestos por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS (IAEG-SDGs)<sup>2</sup>. En marzo de 2015, la Comisión de Estadística de Naciones Unidas acordó establecer el Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad en materia de Estadística para la Agenda 2030<sup>3</sup> para el Desarrollo Sostenible. Este Grupo de Alto Nivel se encargará de promover la apropiación nacional de la supervisión de la Agenda 2030 y del fomento de la capacidad estadística que permita evaluar el progreso a nivel mundial del conjunto de 230 indicadores adoptados en marzo de 2016<sup>4</sup>.

Tras aprobar la Declaración se planteó surgió de inmediato la pregunta: ¿cómo se van a implementar los ODS? La Agenda 2030 es universal, pero la situación en cada uno de los rincones del planeta no es la misma. Por ello hay que hacer una traducción de los compromisos globales a metas nacionales y locales adaptadas a realidades nacionales y regionales muy diversas, vinculando la Agenda de desarrollo 2030 a las realidades y los debates políticos en cada país y región. Desde Naciones Unidas se impulsó el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Sostenible (SDWG)<sup>5</sup>, que ha trabajado en la formulación de políticas y estrategias que ayuden a apoyar la implementación, monitoreo y rendición de cuentas de los avances en los ODS. Aunque haya aspectos técnicos que resolver sobre

1. La autora agradece la colaboración de Elena dal Zotto en tareas de documentación.
2. <http://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/> (en línea). (Fecha de consulta 08.02.2017)
3. <http://unstats.un.org/sdgs/hlg/>
4. Estos indicadores se clasificaron en tres niveles: en el nivel I, están los indicadores con una metodología establecida y datos ampliamente disponibles; en el nivel II, los indicadores con una metodología establecida pero con cobertura de datos insuficiente; en el nivel III, indicadores para los cuales se está desarrollando una metodología. En marzo de 2017 se presentará un plan para perfeccionar y revisar el marco de indicadores.
5. <https://undg.org/home/undg-mechanisms/sustainable-development-working-group/>

los que se pueden desarrollar herramientas comunes en esta operación de concreción que se denomina «localización de la agenda», en esencia, es un ejercicio político que exige una implicación de las instituciones en todos los niveles y una movilización ciudadana.

Esta difícil imbricación entre compromisos globales y agendas de desarrollo locales tiene implicaciones muy importantes para el ejercicio efectivo de dos principios esenciales para el buen desempeño de las políticas públicas de desarrollo: la apropiación democrática y la rendición de cuentas. Por el lado de la apropiación democrática, el impulso de estrategias locales de desarrollo orientadas a la consecución de un marco global de objetivos exigirá la adopción de hojas de ruta específicas para cada contexto, tiempo y sistema de actores nacionales y locales (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). La aplicación efectiva del principio de apropiación exige que las agendas y estrategias de desarrollo locales se asienten sobre principios democráticos, y por tanto, que sean capaces de impulsar procesos de toma de decisiones inclusivos y representativos del conjunto de actores considerados legítimos por todas las comunidades (PNUD, 2016). Del mismo modo, por el lado de la rendición de cuentas, será necesario realizar evaluaciones periódicas e impulsar el fortalecimiento de las instituciones y establecer los canales apropiados para facilitar la transparencia y el ejercicio de las acciones de responsabilidad por parte de los poderes públicos respecto a los ciudadanos.

El debate sobre la localización de la Agenda 2030 ya estuvo muy presente durante la elaboración de los ODS. La Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (UCGL) lideró en su momento un proceso de consultas entre los gobiernos locales y subestatales en el marco del Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales con el horizonte en el periodo post-2015<sup>6</sup>, pero este se ha hecho mucho más presente en el momento de proceder a su implementación. La necesidad de territorializar los ODS convierte a las autoridades municipales en un elemento esencial para la efectiva aplicación de la Agenda 2030 y para la movilización de la ciudadanía. Como dejaron constancia los miembros del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes para la Agenda Post 2015 en su informe<sup>7</sup> al secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, las ciudades serán determinantes para la *victoria o la derrota* en la lucha por el Desarrollo Sostenible (Kanuri *et al.*, 2016).

La coincidencia de la adopción de los ODS, con la celebración un año después de la III Conferencia del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) en octubre de 2016 que aprobó la Nueva Agenda Urbana<sup>8</sup> ha reforzado la importancia de incorporar plenamente a las autoridades locales en la agenda de desarrollo en un mundo crecientemente urbanizado. Al lema «No dejar a nadie atrás» se suma el «No dejar ningún lugar atrás» que informa el compromiso global y supone llegar hasta el último rincón del planeta. Eso solo es posible si se facilita que todos los actores tengan vías para actuar con voz propia en el proceso de definición de las prioridades y asignación de recursos para las políticas públicas.

La reciente propuesta de la Comisión Europea «Un nuevo consenso europeo sobre el desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»<sup>9</sup> (noviembre de 2016) reconoce que «El logro de la mayoría de

6. Véase el comunicado que resulta del encuentro del Global Taskforce de mayo de 2013 en: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/63774326/GTF-%20NY%20outcomes/ENG\\_NY%20Communiqu%C3%A9%20FINAL\\_.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/63774326/GTF-%20NY%20outcomes/ENG_NY%20Communiqu%C3%A9%20FINAL_.pdf)
7. [http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp\\_report\\_post2015\\_sg.pdf](http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf)
8. <https://www2.habitat3.org/bitcache/907f3c56d3ad27a3daeeb677c660545a00c69d6b?vid=591158&disposition=inline&op=view>
9. COM(2016) 740 final [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-proposal-new-consensus-development-20161122_en.pdf)

los SDG dependerá también de la participación activa de las autoridades locales» y señala que la UE y sus estados miembros deber apoyar la descentralización para fortalecer la gobernanza local, con el fin de conseguir un mayor impacto en el desarrollo. La Comisión señala que en este proceso se deberá «ayudar a las personas a interactuar eficazmente con el Gobierno local en todas las etapas de la planificación y ejecución de políticas».

## Los retos para una localización participativa de los ODS

La lógica de las consultas nacionales y regionales que se siguió para la generación de la Agenda 2030 permitió involucrar a los actores estratégicos locales y generar debates en torno a los desafíos de desarrollo con implicaciones muy importantes en términos de apropiación democrática y rendición de cuentas. La dinámica de debate político doméstico que generó puede ser considerada como un logro por sí mismo. La presión de las autoridades locales se tradujo en la incorporación de un ODS específico, el número 11 sobre «Ciudades y comunidades sostenibles»<sup>10</sup>, relativo a la necesidad de garantizar que los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Pero el papel de los gobiernos locales va mucho más allá y son varios los organismos y agencias de cooperación que están trabajando en construir estrategias y alianzas para facilitar la efectiva aplicación de los ODS a nivel local.

En particular, el Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales junto a ONU-Habitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han tomado la iniciativa de crear una Caja de Herramientas para la implementación de los ODS<sup>11</sup> a nivel local brindando instrumentos que permitan la implementación efectiva de lo acordado y la incorporación de todos los agentes presentes en el nivel local. Mediante procesos participativos en diálogos regionales y globales se trata de analizar cómo se definen y adaptan las prioridades de la agenda de desarrollo en el ámbito local y cómo se incorporan los intereses de los beneficiarios en el diseño de las políticas públicas de desarrollo para garantizar su apropiación y legitimidad democrática sin perder de vista la eficacia. Este mismo proceso busca además garantizar la rendición de cuentas y el control político democrático por parte de los distintos actores involucrados.

De los diálogos previos sobre la participación de los gobiernos subestatales en su la definición de la Agenda 2030 y su implementación se constató que una gobernanza local eficaz debe garantizar apropiación, compromiso y responsabilidad de todas las instituciones con un enfoque multinivel (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014). Esta aproximación supone el tránsito hacia modelos de gobernanza más complejos donde interactúa lo público con lo privado y donde se deben incorporar estructuras de toma de decisiones menos jerárquicas (Bäckstrand, 2008). Autores como Ansell y Gash (2007) se han referido a este proceso como *gobernanza colaborativa*, para referirse a la incorporación formal de actores heterogéneos en la construcción de consensos en torno a los objetivos y prioridades de las políticas públicas. La gobernanza multinivel precisa de mecanismos de diálogo estructurados que permitan una aplicación eficaz del principio de subsidiariedad entre las

10. <http://www.globalgoals.org/es/global-goals/sustainable-cities-and-communities/>

11. <http://localizingthesdgs.org/about-us.php>

diferentes administraciones en favor de aquellas que son más cercanas al ciudadano: las instituciones locales. Pero, al mismo tiempo, se deben establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles que garanticen la coherencia y la equidad entre los distintos territorios.

La mencionada Caja Herramientas de localización de los ODS se ha pensado con una finalidad práctica y suficientemente flexible para adaptarlo a las necesidades y particularidades de cada territorio. El objetivo es triple: a) elaborar un inventario de herramientas existentes analizando los resultados de las lecciones aprendidas en procesos anteriores, como los ODM, y los que se vayan desarrollando; b) proporcionar instrumentos de comunicación para reforzar el conocimiento sobre los ODS y sus consecuencias para la implementación de las políticas entre los funcionarios públicos y la ciudadanía; c) contribuir a generar argumentos y evidencias que incidan en la elaboración de las políticas públicas para una efectiva implementación de los ODS. Uno de los elementos de la Caja de Herramientas ha sido la «Hoja de Ruta para la localización de los ODS: implementación, y monitoreo a nivel subregional»<sup>12</sup>, donde se analizan diferentes experiencias de localización de los ODS por parte diversas entidades subestatales en varios aspectos, así como los principales retos a los que se debe dar respuesta.

En primer lugar, la mencionada Hoja de Ruta analiza el rol de los gobiernos locales y regionales en la labor de *ampliar el conocimiento y la apropiación ciudadana* de los ODS con amplias campañas de difusión que impliquen diversas plataformas y redes ciudadanas. Como ejemplos se estudian el caso del Belarus Expres como exitosa campaña de sensibilización; la Alianza de Ciudades para los ODS de la Comunidad Valenciana; las campañas de la Asociación de Municipios de Países Bajos o el Proyecto Ladder de Educación para el Desarrollo, que financia la Unión Europea, pero se ejecuta a través de autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, continua analizando experiencias de *acciones de incidencia* para incorporar la perspectiva subnacional en las estrategias nacionales para los ODS. El mapa de ruta insiste en la necesidad de impedir un enfoque de arriba abajo para la implementación de la agenda y aboga por un enfoque de abajo arriba que se base en evidencias de experiencias exitosas. En este sentido, se señala la necesidad de prever la legislación adecuada para la transferencia de competencias y recursos para la implementación de las políticas. Se destacan algunas experiencias: como la introducida por el Gobierno de Sudáfrica junto a la organización nacional de gobiernos locales para la implementación del ODS 11; también se destaca la larga experiencia de la Agenda de Aberdeen<sup>13</sup>, que promueve principios de buenas prácticas de democracia local y buena gobernanza para garantizar una participación ciudadana efectiva; o las iniciativas de la Confederación Nacional de Municipalidades de Brasil que, a través del Programa ART- PNUD, trata de fortalecer el papel de los municipios en la implementación de los ODS.

En tercer lugar, la hoja de ruta analiza la forma de implicación de las autoridades locales en la *implementación de los ODS* y la necesidad de que cada nivel de gobierno cuente con las capacidades para actuar en las responsabilidades de la aplicación de la agenda que le correspondan. Se sugiere crear grupos de trabajo conjunto entre las distintas

12. <http://unhabitat.org/roadmap-for-localizing-the-sdgs-implementation-and-monitoring-at-subnational-level/>

13. Adoptada por los Jefes de Gobierno del Commonwealth en su reunión en Malta en 2005, que reafirmaron en su Reunión en Kampala en 2007 [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/CLGF\\_statements/Aberdeen-agenda.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/CLGF_statements/Aberdeen-agenda.pdf)

administraciones para alinear los planes locales y regionales con los ODS y movilizar los recursos locales con instrumentos de transparencia presupuestaria. También se aboga por establecer mecanismos de cooperación intermunicipal y de aprendizaje entre pares para compartir metodologías y experiencias exitosas contribuyendo al fortalecimiento institucional. Se mencionan como ejemplos: la iniciativa del Parlamento de Gales que aprobó el Acta para el Bienestar de las futuras generaciones, en la cual se insta al Gobierno galés a incorporar los ODS en la planificación futura; la experiencia de la Caja de Herramientas de los ODM que la ciudad filipina de Naga City adoptó como pionera ya en 2005; o la iniciativa del Gobierno regional de Santa Fe, en Argentina, para crear una metodología de mapeo con el fin de desarrollar la agenda de trabajo decente del ODS 8 en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo.

En cuarto lugar, el mapa de ruta menciona el papel de las instituciones locales en el *seguimiento y evaluación* de los ODS, señalando la importancia de la movilización y de la participación. En la mayoría de países, los sistemas de medición de indicadores existentes se encuentran normalmente centralizados en el nivel nacional; sin embargo, son las instituciones locales las que tienen un conocimiento directo de lo que pasa en los territorios. Existen actualmente grandes lagunas de datos que solo se pueden corregir implicando a los gobiernos más cercanos a los ciudadanos. Los gobiernos locales deben incorporar los indicadores de los ODS, pero esto implica adaptarlos al contexto regional y proporcionar las capacidades técnicas para aplicarlos a la planificación y la gestión.

Por su parte, la Red para Soluciones de Desarrollo Sostenible ha elaborado una guía para practicantes con el fin de ayudarles a «adaptar, implementar y monitorear los ODS en el nivel local» (Kanuri *et al.*, 2016). En ella se describen 4 pasos básicos para incorporar los ODS en la planificación local. El primero de todos es una campaña de *sensibilización* para movilizar a los múltiples actores que interactúan en el territorio; el segundo es un proceso deliberativo sobre la *priorización* de los objetivos en cada territorio adaptando los objetivos a la realidad, de forma que se asegure que las políticas públicas gozan del apoyo de la sociedad; el tercero es la efectiva implementación de los ODS mediante una *planificación* adecuada y la previsión de los recursos necesarios. Finalmente, el cuarto paso es el *monitoreo* de los resultados para facilitar la rendición de cuentas entre los diferentes actores.

El mismo documento señala que, en la práctica, esos cuatro pasos se pueden sintetizar en dos grandes etapas del proceso de localización: 1) la Fase de planificación e implementación en la que se definen las estrategias y políticas para adaptar los ODS a las condiciones locales; 2) la fase de monitoreo y evaluación de los ODS que permite comprobar si se avanza en la agenda (Kanuri *et al.*, 2016). Estas se corresponden a los dos grandes principios para la eficacia de las políticas públicas antes mencionados: la apropiación y la rendición de cuentas en los que profundizamos a continuación.

## **Apropiación y participación para localización**

El propio concepto de localización de la agenda de desarrollo, entendido como proceso de adaptación de la agenda global a las características y

circunstancias de cada territorio, parece llevar implícita la idea de participación de los diferentes actores que componen una comunidad. Sin embargo, la forma en que se interrelacionan está muy determinada por las instituciones y cultura política de cada lugar. Es por esto por lo que la articulación de la forma en cómo se definen las políticas estará condicionada por la estructura económica y social de cada lugar. Para que haya una apropiación de la agenda por parte de los territorios será necesario que haya un diálogo entre las múltiples partes interesadas que lleve a acuerdos que prioricen los objetivos, con un plan de acción que sea ambicioso pero realista.

El proceso de definición de las políticas concretas que se deben implementar requiere de una buena diagnosis y para ello es necesaria una amplia participación. Este ejercicio es aún más necesario por cuanto la efectiva implementación de los ODS obligará a cambios en los actuales modelos de producción y consumo que son imposibles de imponer si no hay una previa conciencia ciudadana de la necesidad de llevarlos a la práctica por el bien común y propio. La apropiación democrática de la agenda del desarrollo exige el cumplimiento de un requisito que debe darse desde los primeros estadios del ciclo político: las políticas deben responder a una agregación de preferencias representativa de los distintos intereses, con especial atención a incorporar las necesidades de los sectores más excluidos e incorporar la perspectiva de género y la diversidad cultural.

Esto supone la necesidad de identificar la representatividad de los diferentes agentes que participan en los distintos niveles de deliberación y negociación, clarificar los mecanismos de toma de decisiones, establecer las dosis de responsabilidad de los actores participantes y distribuir las obligaciones en función de los objetivos relacionados con las políticas públicas (Ayuso y Costafreda, 2013). La administración local ofrece un espacio privilegiado para establecer procesos participativos muy difíciles de gestionar en el ámbito nacional y aún menos factibles en el plano internacional. Se debe estimular la creación de asociaciones de colectivos para la defensa de sus intereses que permitan el establecimiento de las alianzas a las que hace referencia el ODS 17 (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Un primer paso para conseguir aglutinar el interés de los ciudadanos en la Agenda 2030 de forma efectiva es una amplia difusión de los contenidos de los ODS acerca de cuál es la situación actual en cada uno de los países y regiones y cuáles son las consecuencias de no actuar para resolver los problemas existentes. Los gobiernos locales, por su cercanía a los ciudadanos, son los que más capacidad tienen de impulsar los procesos participativos para construir consensos sobre las prioridades políticas. El proceso de identificación de las principales carencias y de construcción de indicadores es un instrumento fundamental para conseguir que la agenda esté alineada con los intereses de la comunidad y para implicar tanto a los funcionarios públicos como al sector privado y la sociedad civil.

Las instituciones deben poner los canales para asegurar que ninguna persona y ningún territorio queden fuera de la agenda y para garantizar que, en el caso de conflicto de intereses, se tenga en cuenta el interés común y el de los más débiles. Eso implica un análisis de cada uno de

los actores y de cuáles son sus necesidades en relación con cada uno de los ODS y respecto a cada una de las metas. Para ello hay que desplegar diversos tipos de herramientas de medición y de recogida de datos sobre la situación y las expectativas de los diversos actores. No todos los actores locales tienen las capacidades necesarias para realizar ese proceso, por ello una tarea fundamental de la cooperación internacional debe ir orientada al fortalecimiento de las capacidades que promuevan la participación y la recogida de la información necesaria para elaboración de una buena diagnosis. Esas mismas capacidades son necesarias después de cara a una buena planificación, implementación y seguimiento.

Ya en el momento de la planificación para la fijación de las agendas de los ODS locales adaptada a las condiciones específicas será necesario priorizar y seleccionar los objetivos de acuerdo a determinados criterios. Entre estos, la guía elaborada por Kanur *et al.* (2016) propone: 1) metas que sean relevantes para el territorio y factibles teniendo en cuenta las capacidades locales; 2) objetivos y metas que estén alineados con las responsabilidades del Gobierno local; 3) priorización de las metas en función de la urgencia de las brechas identificadas mediante un análisis basado en la evidencia empírica.

La Agenda 2030 debe insertarse en el conjunto de las políticas públicas, por ello será necesario revisar todas las políticas preexistentes y adaptar los objetivos a las prioridades de los ODS. Eso implicará identificar qué puede continuar haciéndose y ser mejorando y qué es lo que se debe modificar o abandonar. De esta manera, la agenda ODS no debe superponerse a las agendas previas, sino que ha de ser una continuidad transformadora de estas. De nuevo, la participación de todos los implicados es imprescindible para que no sea vista como una imposición o una descalificación de las acciones previas.

Otro de los instrumentos para la implementación y planificación es el establecimiento de una línea de base sobre la situación actual según indicadores fiables que sirvan para hacer el seguimiento. Si bien los indicadores nacionales deben alinearse con los 230 elaborados por el Grupo interinstitucional y de expertos sobre indicadores SDG (IAEG-SDG) para el seguimiento de los ODS a nivel internacional, las agendas locales deberán establecer indicadores específicos de acuerdo a las prioridades locales aprovechando las fuentes estadísticas disponibles y construyendo más capacidades locales para su medición cuando haga falta (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014).

Siguiendo la metodología creada por el Stakeholder Forum<sup>14</sup> para analizar la importancia relativa de los diferentes objetivos y metas de las políticas públicas según su relevancia en diferentes contextos, Kanur *et al.* (2016) señalan algunos criterios para valorar la adaptación de las metas a la realidad local: 1) la relevancia de la meta para las aspiraciones locales y la existencia de acciones previas sobre la materia; 2) la implementabilidad y posibilidad de alcanzar los resultados a costos razonables; 3) el potencial transformador de la meta y su focalización en la raíz de las causas y los vectores de los retos identificados a nivel local. La implementación de las políticas exige un seguimiento continuo y mecanismos de retroalimentación para el aprendizaje que permita una adaptación de las políticas a la evolución de las circunstancias y los cambios de desarrollo.

14. Véase: <http://www.stakeholderforum.org/>

Todo este proceso presenta una complejidad en la que países desarrollados y en desarrollo enfrentan diferentes retos. Mientras que estos últimos afrontan sobre todo limitaciones de carácter técnico, financiero e institucional, los países con un mayor desarrollo económico e institucional se enfrentan al reto de construir una agenda transformadora que muchas veces choca con burocracias y *modus operandi* de largas datas difíciles de modificar. La capacidad de movilización de los diversos actores públicos y privados en procesos de creación conjunta de políticas innovadoras es crucial para una efectiva implementación de la Agenda 2030. La necesidad de mantener esa implicación y movilización ciudadana se extiende al proceso de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

## Rendición de cuentas y participación

La aplicación del principio de rendición de cuentas a las políticas públicas para la evaluación de los resultados de la Agenda 2030 impone desafíos importantes en términos de gobernanza multinivel y coordinación de actores. Es preciso contar con una institucionalidad adecuada que permita incorporar a la diversidad de actores implicados y garantizar que se produce y se pone al alcance de los mismos información suficiente y veraz que alimente los ejercicios de control político democrático. Pero además, se torna necesario clarificar las conexiones que se dan entre múltiples niveles superpuestos que interactúan entre la agenda local, la regional y la global. Eso significa clarificar la responsabilidad de todos los actores implicados en las políticas entre los gobiernos y su ciudadanía –rendición de cuentas vertical– y en el marco institucional de cada país –rendición de cuentas horizontal– (Ayuso y Cascante, 2011).

El control sobre las políticas públicas requiere una institucionalidad que permita una interacción entre Administración, ciudadanía y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Eso exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad al tiempo que incorporan una participación efectiva y equitativa de todos los actores interpelados. Se señala la necesidad de que las diferentes instituciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos de forma compartida pero diferenciada, según las capacidades de los distintos actores (Jones, 2012).

A pesar de las críticas recibidas sobre su reduccionismo y sobre la dificultad de utilizar unos mismos indicadores en contextos nacionales y locales muy diversos, una de las principales virtudes atribuidas a los ODM fue la de establecer unas metas con indicadores medibles que hacían posible la rendición de cuentas en base a resultados. El énfasis sobre resultados de desarrollo concretos y medibles ha repercutido en una tendencia positiva hacia la generación de datos e información para valorar su cumplimiento. En este sentido, se indica que los ODM contribuyeron a mejorar el seguimiento y a establecer mecanismos de medición (Jones, 2012). Se ha señalado que la agenda de los ODM tuvo un impacto positivo en los ejercicios de rendición de cuentas a nivel nacional (Melamed, 2012).

La experiencia de los ODM también mostró que muchas de las dificultades para la rendición de cuentas procedían de la falta de consultas más inclusivas a la hora de formular los ODM, ya que ello habría permitido la adaptación de los objetivos a los contextos locales, nacionales y globales. (UNSTT,

2012). Eso es justamente lo que se trata de conseguir con el actual proceso de localización de la Agenda 2030 que comporta un proceso de descentralización de la gobernanza y que lleva a la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel local. La transparencia y la accesibilidad a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas y es un reto ampliamente identificado como necesidad para garantizar la aplicación y la evaluación de los resultados. Se deben promover mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles de responsabilidad que puedan captar dinámicas de cambio para transitar de una lógica de atribución a una de contribución que mida los esfuerzos y los cambios en los comportamientos de los actores con capacidad de influir en la agenda.

Los estados han reconocido el papel crucial que desempeñaba el fortalecimiento de la recopilación de datos para la implementación y evaluación de los progresos en la consecución de los ODS. Los avances que proporcionan las nuevas tecnologías, no logran solventar las dificultades para manejar datos de calidad, ya que muchos de los disponibles no son útiles para evaluar los avances, no son accesibles o no están actualizados y existen muchas lagunas que dejan fuera a colectivos muy importantes de personas. Iniciativas como el Foro Mundial de Datos<sup>15</sup>, celebrado en Sudáfrica en enero de 2017, tratan de mejorar la calidad y el acceso a los datos con carácter universal poniendo en común las iniciativas que surgen a nivel internacional, regional y nacional. El Plan de Acción de Ciudad del Cabo<sup>16</sup> de 17 de enero de 2017 señala entre los objetivos para el seguimiento de la Agenda 2030 la necesidad de fortalecer y ampliar los datos sobre todos los grupos de población para garantizar que no se deje a nadie atrás. Para ello se precisará avanzar en un proceso de armonización y coordinación de instrumentos de monitoreo e iniciativas de transparencia para garantizar la convergencia y la complementariedad.

Estas metodologías deberán adaptarse a las realidades locales aumentando la capacidad de las instituciones para gestionar los recursos y manejar las herramientas estadísticas que permitan el acceso a la información y su evaluación según resultados. Para ello, deviene fundamental que los instrumentos de monitoreo sean inclusivos, en el sentido de incorporar a los beneficiarios y establecer indicadores de medición claros y accesibles, a la vez que prevean metas intermedias que incentiven la voluntad política y prevean mecanismos de aprendizaje. Pero además hay que dotar a la ciudadanía de capacidad y mecanismos para exigir responsabilidades y una mayor implicación con los logros y retos futuros incorporando procesos colaborativos entre la esfera pública y privada de forma transparente y equitativa. Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, es necesario que sean capaces de promover cambios que redirijan una acción mal encaminada (Ayuso y Cascante, 2011).

Para fortalecer la Agenda 2030 en el nivel local un instrumento eficaz son las coaliciones y redes de autoridades locales para promover el intercambio de buenas prácticas y reclamar un mayor papel, competencias y recursos para la implementación de los ODS (Kanuri *et al.*, 2016). Las regiones metropolitanas que agrupan grandes conurbaciones tienen un peso importante en la Agenda 2030 local por su aproximación colectiva al desarrollo territorial que va más allá de la clasificación entre lo rural y lo urbano (Andersson, 2015) es además un mecanismo que contribuye a superar las dificultades de la fragmentación institucional y a una mejor coordinación con entidades superiores.

15. <http://undataforum.org/>

16. <http://undataforum.org/WorldDataForum/wp-content/uploads/2017/01/Cape-Town-Action-Plan-For-Data-Jan2017.pdf>

La descentralización de la Agenda 2030 exige una clarificación y mejora de los recursos financieros que dote a las entidades locales de mayores capacidades, eso incluye la recaudación, la gestión y también el proceso de rendición de cuentas a los ciudadanos que los han elegido. Elementos como el presupuesto participativo son algunas herramientas para acercar los objetivos de la Agenda a los ciudadanos fomentando el compromiso de estos y su exigencia de resultados hacia las instituciones. Los ODS ofrecen una agenda más global y participativa que los ODM y más acorde con un mundo complejo e interdependiente, pero también con muchos más retos para su implementación que necesitan de la implicación de los diferentes actores públicos y privados. En este proceso no hay fórmulas ni recetas precocinadas, es un ejercicio de construcción y de innovación social basado en el aprendizaje en el que se precisa el concurso de todos para no dejar a nadie atrás.

## Referencias bibliográficas

Andersson, M. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Bonn: GIZ and UN-Habitat, (2015) (en línea) [Fecha de consulta 08.02.2017]

<http://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development-discussion-paper-published/>

Ansell, C. y Gash, A. «Collaborative Governance in Theory and Practice». *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.º 18 . Oxford University Press (2007), p. 543–571.

Ayuso, A. y Cascante, K. «Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de Cooperación al Desarrollo». *Sistema*, n.º 220 (enero de 2011), p. 117-137.

Ayuso, A. y Costafreda, A. «Retos para la apropiación democrática y la rendición de cuentas mutua de una nueva Agenda», en: Alonso, José Antonio (dir.). *Compromiso global por un Desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la Agenda Post 2015*. Documentos de Trabajo de la Cooperación Española n.º 2, Madrid: AECID (diciembre de 2013), p. 110 (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017]  
[https://www.files.ethz.ch/isn/178521/Documentos%20de%20trabajo%20CE-SGCID%20-%20Compromiso%20Global\\_v18.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/178521/Documentos%20de%20trabajo%20CE-SGCID%20-%20Compromiso%20Global_v18.pdf)

Bäckstrand, K. «Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships». *Global environmental Politics*, vol. 8, n.º 3 (agosto de 2008), p. 74-102.

FCD. *La localización de la supervisión y la revisión de la cooperación para el Desarrollo de la Agenda de 2030: prospectos y desafíos*. Foro de Cooperación para el Desarrollo-ECOSOC (octubre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 8.02.2017]  
[http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/dfuganda\\_II\\_monitoring\\_es.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/dfuganda_II_monitoring_es.pdf)

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Implementación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Oportunidades a nivel Nacional y local*. Estados Unidos, 2014.

Jones, A. *Report on the consultation process on "Towards a post-2015 development framework"*. IBF International Consulting, (noviembre de 2012), p. 51 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]  
[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-post-2015-development-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/report-post-2015-development-framework_en.pdf)

Kanuri, C. *et al. Getting Started with the SDG in Cities. A guide for Stakeholders*. Sustainable Development Solutions Network- German Cooperation (julio de 2016), p. 121 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]  
<http://unsdsn.org/resources/publications/getting-started-with-the-sdgs-in-cities/>

Melamed, C. *After 2015 – Contexts, politics and processes for a post-2015 global agreement on development*. Londres: Overseas Development Institute, 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017] <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7537.pdf>

PNUD. *From the MDGs to Sustainable development for all. Lessons from 15 years of practice*. Nueva York (noviembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]  
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/from-mdgs-to-sustainable-development-for-all.html>

UCLG. «The Local Dimension of the 2030 Agenda» (diciembre de 2015) (en línea) [Fecha de consulta: 08.02.2017]  
[http://www.uclg.org/sites/default/files/en\\_motion\\_sdgs\\_0.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/en_motion_sdgs_0.pdf)



Esta publicación trata de acercar la Agenda 2030 a la ciudadanía para dar a conocer sus objetivos y las transformaciones a las que convoca. Se pone especial énfasis en analizar cómo se puede incorporar a los diferentes actores en el compromiso conjunto que requiere la implementación de los ODS. Transcurrido más de un año de su aprobación por parte de 193 países, nos enfrentamos a un periodo de incertidumbre sobre la solidez del compromiso de los dirigentes de algunos países que hoy parecen replegarse sobre sí mismos, relegando la solidaridad internacional a un puesto subalterno en la agenda pública y haciendo dejación de las responsabilidades comunes. De ahí que lograr el apoyo de la sociedad sea esencial para que los ODS se conviertan en una realidad para el conjunto de los habitantes del planeta. La monografía no pretende abarcar todo el contenido de una agenda tan amplia y ambiciosa como los ODS, sino promover una reflexión sobre su significado y las oportunidades y desafíos que comporta. Se pretende contribuir a un debate desde diversos ángulos que ayude a arrojar luz sobre las tareas pendientes y a construir las respuestas de política necesarias para promover un desarrollo que sea sostenible económica y medioambientalmente, tratando asimismo de «no dejar a nadie atrás».